

## Indonesien in der ASEAN: regionale Führungsmacht zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Heiduk, Felix

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heiduk, F. (2015). *Indonesien in der ASEAN: regionale Führungsmacht zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. (SWP-Studie, 17/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-450391>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Felix Heiduk*

# **Indonesien in der ASEAN**

Regionale Führungsmacht zwischen  
Anspruch und Wirklichkeit

S 17  
September 2015  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Begutachtungsverfah-  
ren durch Fachkolleginnen  
und -kollegen und durch die  
Institutsleitung (*peer review*).  
Sie geben ausschließlich die  
persönliche Auffassung der  
Autoren und Autorinnen  
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, Berlin, 2015

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
7	<b>Zwischen Ambition und Ambivalenz: Indonesiens historische Rolle in der ASEAN</b>
10	<b>Indonesien in der ASEAN</b>
10	Indonesien in der APSC: Konflikt- und Krisenmanagement
13	Indonesien in der APSC: Terrorismusbekämpfung
17	Indonesien in der AEC: Gemeinsamer Lufttransportmarkt
20	Indonesien in der AEC: Arbeitnehmerfreizügigkeit
24	Indonesien in der ASCC: Katastrophenmanagement
27	Indonesien in der ASCC: Luftverschmutzung
32	<b>Aktuelle Entwicklungen unter der Jokowi-Regierung</b>
35	<b>Fazit und Ausblick</b>
37	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>

*Dr. Felix Heiduk ist Wissenschaftler in der  
Forschungsgruppe Asien*

*Die Forschungsreise, die der vorliegenden Studie zugrunde  
liegt und auf der eine Reihe ihrer Erkenntnisse basieren,  
wurde von der Fritz-Thyssen-Stiftung gefördert*

**Indonesien in der ASEAN**  
**Regionale Führungsmacht zwischen**  
**Anspruch und Wirklichkeit**

Es gehört zu den erklärten strategischen Interessen Berlins und Brüssels, regionale Integrationsprozesse im Rahmen der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) zu fördern. Dabei gilt Indonesien als bedeutendster Partner deutscher wie europäischer Außenpolitik. Seine hervorgehobene Stellung erklärt sich vor allem aus seiner territorialen Ausdehnung, seinem Bevölkerungsumfang und der Größe seiner Wirtschaft. Aber auch die zentrale strategische Lage des Landes an der wichtigsten Route des globalen Seehandels, der Straße von Malakka, trägt ihren Teil dazu bei. Darüber hinaus hat Indonesien im Kontext seiner traditionell auf die ASEAN ausgerichteten Außenpolitik bisher häufig als Ideengeber und Motor des regionalen Integrationsprozesses fungiert.

Unter der seit Oktober 2014 herrschenden Regierung mit Präsident Joko Widodo (»Jokowi«) an der Spitze ist jedoch ein Wandel zu beobachten. Die politische Führung ist der Auffassung, Indonesiens nationalen Interessen müsse in allen außenpolitischen Belangen oberste Priorität eingeräumt werden. Die tradierte Rolle des Landes als treibende Kraft regionaler Integration in der ASEAN soll nunmehr daraufhin überprüft werden, ob sie mit den nationalen Interessen vereinbar ist. Dies hat inner- und außerhalb der Region Besorgnis hervorgerufen, Indonesien könnte sich von der ASEAN abwenden, noch bevor die ASEAN Community am 31. Dezember 2015 in Kraft tritt. Nicht nur das: Bei der Umsetzung der ASEAN Community's Post-2015 Vision, über die eine weitere Vertiefung regionaler Integration bis 2022 angestrebt wird, war Indonesien allenthalben eine Führungsfunktion zugeschrieben worden. Auch diese steht mittlerweile in Frage. Ohne aktive indonesische Beteiligung, so die Befürchtung, wird der regionale Integrationsprozess ins Stocken geraten.

Um die Veränderung indonesischer Außenpolitik gegenüber der ASEAN unter Jokowi einordnen zu können, wird in dieser Studie untersucht, welche Rolle Indonesien in der ASEAN seit dem Sturz von Staatspräsident Suharto im Jahre 1998 spielte. Vor allem wird der Frage nachgegangen, welchen Beitrag Indonesien seit Mitte der 2000er Jahre zum regionalen Integrationsprozess geleistet hat. Mittel hierzu ist eine

vergleichende Politikfeldanalyse. Die Auswahl der sechs Politikfelder begründet sich aus den drei Säulen, auf denen die künftige ASEAN Community ruhen soll:

- ▶ ASEAN Political-Security Community (APSC) – Politikfelder »Konflikt- und Krisenmanagement« sowie »Terrorbekämpfung«
- ▶ ASEAN Economic Community (AEC) – Politikfelder »Gemeinsamer Lufttransportmarkt« und »Arbeitnehmerfreizügigkeit«
- ▶ ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) – Politikfelder »Katastrophenmanagement« und »Luftverschmutzung«

Hierbei soll zweierlei betrachtet werden: zum einen, ob Indonesien als Ideengeber und Agendasetter handelte, zum anderen, wie das Land regionale Übereinkünfte umsetzte.

Festzuhalten ist, dass sich Indonesiens Rolle in der ASEAN von Politikfeld zu Politikfeld stark unterscheidet, auch wenn das Land sich gern grundsätzlich als regionale Führungsmacht und Motor regionaler Integration darstellt. Vor allem im sicherheitspolitischen Bereich lieferte Indonesien seit Mitte der 2000er Jahre entscheidende Ideen für die Region, trat als Architekt der APSC in Erscheinung und unterstrich durch starkes diplomatisches Engagement die eigene Führungsrolle. Unter indonesischen Entscheidungsträgern ist die Überzeugung weitverbreitet, dass die ASEAN das wichtigste Instrument für Frieden und Stabilität in einer Region ist, die trotz Abwesenheit zwischenstaatlicher Kriege in der letzten Dekade fragiler geworden ist. Auch sind sich weite Teile der politischen Eliten einig, dass Indonesiens internationaler Einfluss eng mit seiner regionalen Führungsposition in der ASEAN verknüpft ist.

Gleichzeitig aber hat Jakarta vor allem in der AEC eine zögerliche bis blockierende Haltung an den Tag gelegt und keinerlei Ideen oder Konzepte auf regionaler Ebene vorgebracht. Aus (freilich oftmals begründeter) Furcht, die nationale Wirtschaft könnte aus der Konkurrenz mit womöglich wirtschaftlich stärkeren ASEAN-Mitgliedstaaten wie Singapur oder Malaysia als Verlierer hervorgehen, wurden regionale Abkommen zudem gar nicht oder nur mit weitreichenden Einschränkungen umgesetzt. Einiges spricht dafür, dass sich Jakartas Abwehrhaltung unter Jokowi noch verstärken wird.

All dies ist jedoch keineswegs neu und nicht allein für die Regierung Jokowi typisch. Im Gegenteil, es finden sich starke Kontinuitätslinien über mehrere Regierungsperioden hinweg. Auch während der Regierungszeit von Jokowi's Vorgänger Susilo Bambang

Yudhoyono (»SBY«) war Indonesien ein schwieriger Partner in der AEC, während es sich in der APSC als Vorreiter profilierte. Beobachter, die vor gravierenden Veränderungen in der Jokowi-Ära warnen, übersehen die Kontinuitäten in der indonesischen ASEAN-Politik der letzten Jahre. Es ist zudem recht unwahrscheinlich, dass sich Jakarta dauerhaft von der ASEAN abwenden wird.

Allerdings ist Indonesien unter Jokowi bisher Ideen darüber schuldig geblieben, wie sich die ASEAN über die ASEAN Community hinaus weiterentwickeln ließe. Gerade vor diesem Hintergrund sollten Deutschland und Europa die Kooperation mit Indonesien weiter ausbauen und gegenüber Jakarta die Erwartung signalisieren, dass das Land sich weiterhin als Impulsgeber regionaler Integration betätigt.

## Zwischen Ambition und Ambivalenz: Indonesiens historische Rolle in der ASEAN

Die Gründung der ASEAN im Jahr 1967 und Indonesiens Rolle dabei sind untrennbar mit der Außenpolitik unter Suharto (1965–1998) verbunden. Ab Ende der 1950er Jahre war Jakartas Außenpolitik unter Indonesiens erstem Präsidenten Sukarno maßgeblich von der Annäherung an die Sowjetunion und China sowie seiner Konfrontation (»konfrontasi«) mit der Malaysischen Föderation geprägt, die als Bollwerk des britischen Imperialismus und Neokolonialismus gebrandmarkt wurde. Befürchtungen wurden laut, Indonesiens aggressives Gebaren könnte die Region destabilisieren. Nachdem aber General Suharto 1965 die Macht übernommen hatte, wurde ein Paradigmenwechsel vollzogen. Nun avancierten regionale Stabilität und Kooperation zu außenpolitischen Prioritäten Indonesiens. Es galt, das Vertrauen der Nachbarstaaten und des Westens zurückzugewinnen, wirtschaftliche Entwicklung durch Annäherung an westliche Geber in Gang zu bringen sowie das Land außenpolitisch zu rehabilitieren.<sup>1</sup> Bei der Schaffung der ASEAN spielte Indonesien eine Hauptrolle und der damalige Außenminister Adam Malik bezeichnete die Organisation als »Grundstein« indonesischer Außenpolitik.<sup>2</sup> Suharto sah in der ASEAN das geeignete Instrument, um Indonesiens Post-»konfrontasi«-Imageproblem<sup>3</sup> anzugehen. Jakartas Verhalten bei der Errichtung der ASEAN war daher anfänglich stark von machtpolitischer Selbstbeschränkung bestimmt. Indonesien war bemüht, sich in der Region und darüber hinaus als außenpolitisch moderat agierenden, friedensliebenden und verlässlichen Partner darzustellen.<sup>4</sup> Für Suharto hatte die regionale Integration zudem eine sicherheitspolitische Komponente. Nicht nur sollten auf diese Weise friedliche, kooperative Beziehungen zu Indonesiens Nachbarn gepflegt werden. Die ASEAN sollte auch dazu dienen, den Einfluss äußerer Mächte auf die Region einzuhegen. Im Denken der indonesi-

schen politischen Eliten hat vor allem der letzte Punkt bis heute erhebliches Gewicht.

In der Selbstwahrnehmung des Suharto-Regimes war Indonesien dazu ausersehen, als größter Staat Südostasiens und Gründungsmitglied der ASEAN fortan eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung der Organisation zu spielen. Allerdings klaffte vom Beginn der ASEAN an eine Lücke zwischen Indonesiens Anspruch, primus inter pares zu sein, und seinem Unvermögen oder Unwillen, die regionalen Entwicklungen zu steuern.<sup>5</sup> Die Gründe dafür liegen sowohl in den Normen und Strukturen der Regionalorganisation als auch in der realpolitisch ambivalenten Haltung Indonesiens gegenüber der ASEAN.

Neben der Wahrung der Neutralität, um die Organisation aus den Verwicklungen des Kalten Krieges herauszuhalten, gehören zu den als »ASEAN Way« bezeichneten Grundsätzen auch die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Mitgliedstaaten, die friedliche Konfliktbeilegung und das Konsensprinzip (an Stelle von Mehrheitsentscheidungen). Nichteinmischungsgebot und Konsensprinzip erschweren jedoch eine stärkere Integration der ASEAN und die Aufwertung regionaler Institutionen. Die Organisation hat daher keinerlei Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Mitgliedstaaten, die regionale Abkommen nicht einhalten. Gleichzeitig verhindert das Konsensprinzip aber auch, dass regionale Schwergewichte wie Indonesien ihre Interessen ohne Widerstände durchsetzen können.

Der sogenannte ASEAN Way hat also massiven Einfluss auf die Art und Weise, in der Mitgliedstaaten regionale Führungsmacht ausüben können. Die materiellen Machtressourcen (etwa wirtschaftlicher oder militärischer Art) einzelner ASEAN-Staaten sowie die Ausübung von regionaler Führungsmacht durch Zwangsandrohung oder -ausübung treten in der Organisation zugunsten »weicher« Aspekte regionaler Führung in den Hintergrund, etwa Agendasetting, Mediation und die Funktion als Ideengeber. Regionale Führung in Südostasien wird demgemäß in erster Linie als »soziale Kategorie« verstanden.<sup>6</sup> Staaten, die

1 Dewi Fortuna Anwar, *Indonesia in ASEAN: Foreign Policy and Regionalism*, Singapur: Institute of Southeast Asian Studies, 1994.

2 Adam Malik, *In the Service of the Republic*, Singapur: Gunung Agung, 1980, S. 272.

3 Anwar, *Indonesia in ASEAN* [wie Fn. 1], S. 287.

4 Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, London: Allen & Unwin, 1983.

5 Ebd., S. 181.

6 Daniel Flesmes/Detlef Nolte, »Introduction«, in: Daniel



Führungsverantwortung in der ASEAN übernehmen, tun dies vor allem auf der Basis gemeinsamer Normen und Werte. Führungsmacht als Ideengeber und Agendasetter können sie dann am besten ausüben, wenn sich ihr Verhalten hierbei mit der perzipierten Gruppenidentität und den perzipierten Interessen und Zielen der anderen Gruppenmitglieder deckt.<sup>7</sup> In einem gewissen Widerspruch zur indonesischen Selbstwahrnehmung als regionale Führungsmacht und zur Deklarierung der ASEAN als »Grundstein« indonesischer Außenpolitik stand zudem von Anfang an eine zögerliche Haltung gegenüber weiteren Integrationsschritten. Vor allem bei der wirtschaftlichen Integration trat Indonesien bereits unter Suharto als Bremsen und Zauderer in Erscheinung. Diese ambivalente Haltung erklärt sich aus drei miteinander verknüpften Faktoren: erstens den begrenzten Möglichkeiten der anderen ASEAN-Staaten, Indonesien in seiner wirtschaftlichen Entwicklung zu unterstützen, zweitens der damit verbundenen Ausweitung der nationalen Interessen Indonesiens über die Region hinaus und drittens den unterschiedlichen politischen Interessenlagen der ASEAN-Mitgliedstaaten. Während etwa für Thailand, Malaysia und Singapur wirtschaftliche Zusammenarbeit Vorrang genoss, stand für Indonesien die außen- und sicherheitspolitische Kooperation an erster Stelle, mit deren Hilfe intraregionale Stabilität und Resilienz gegenüber externen Einflüssen etabliert werden sollten.<sup>8</sup>

In der Rückschau ist demnach festzuhalten, dass sich Indonesiens ASEAN-Politik je nach Politikfeld erheblich unterschied. Wie diese tatsächlich aussah, hing maßgeblich davon ab, ob eine stärkere Einbindung des Landes in die Organisation als den nationalen Interessen zu- oder abträglich wahrgenommen wurde.<sup>9</sup>

Flemes (Hg.), *Regional Leadership in the Global System. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Ashgate: Farnham, 2010, S. 1–14; Dirk Nabers, »Power, Leadership, and Hegemony in International Politics: The Case of East Asia«, in: *Review of International Studies*, 36 (Oktober 2010) 4, S. 931–949.

7 Daan van Knippenberg/Michael A. Hogg, »A Social Identity Model of Leadership Effectiveness in Organizations«, in: *Research in Organizational Behavior*, 25 (2003), S. 243–295; Oran R. Young, »Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society«, in: *International Organization*, 45 (Juni 1991) 3, S. 281–308.

8 Anthony L. Smith, *Strategic Centrality: Indonesia's Changing Role in ASEAN*, Singapur: Institute of Southeast Asian Studies, 2000, S. 24.

9 Anwar, *Indonesia in ASEAN* [wie Fn. 1], S. 277.

In Frage gestellt wurde Indonesiens »natürlicher« Führungsanspruch innerhalb der ASEAN jedoch erst während der Asienkrise 1997/98. Da das Land von ihren Auswirkungen am schwersten betroffen war und sich ernststen innenpolitischen Herausforderungen<sup>10</sup> gegenüber sah, konzentrierten sich Suhartos Nachfolger Habibie, Wahid und Megawati überwiegend auf die Innenpolitik, so dass die regionale Führungskraft Indonesiens zusehends schwand.<sup>11</sup> Dies änderte sich erst wieder mit dem Amtsantritt Susilo Bambang Yudhoyonos 2004, als es dem Land im Zuge innenpolitischer und ökonomischer Stabilisierung gelang, wieder eine aktivere Rolle in der Region zu spielen.

Auf dem Gipfel in Bali 2003 wurde beschlossen, die Regionalorganisation zur ASEAN-Gemeinschaft weiterzuentwickeln. Bei der Umsetzung dieses Vorhabens spielte Indonesien vor allem im sicherheitspolitischen Bereich eine Führungsrolle. Zudem war das Land vor dem Hintergrund des eigenen Demokratisierungsprozesses an einer stärker normativ orientierten Gemeinschaft interessiert und brachte demzufolge eine Reihe von Initiativen zum Menschenrechtsschutz in die ASEAN-Charta ein, die 2007 verabschiedet wurde. Auf Betreiben Indonesiens sah sie beispielsweise die Gründung einer ASEAN-Menschenrechtskommission vor. Auch drängte Jakarta auf eine Reform des Modus der Entscheidungsfindung weg vom Konsensprinzip, auf die Etablierung von Sanktionsmöglichkeiten sowie auf eine bessere finanzielle Ausstattung der ASEAN.

Doch als Indonesien sich unter Yudhoyonos Präsidentschaft anschickte, seine Führungsrolle zu erneuern, klaffte auch die Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit wieder auf. Zwar drückte Jakarta dem Entwurf der ASEAN-Reformagenda seinen Stempel auf, war treibende Kraft bei den Forderungen nach einer vertieften regionalen Integration und kam dadurch seiner Selbstzuschreibung als regionaler Norm- und Agendasetter nahe.<sup>12</sup> Allerdings wurden rasch die Grenzen indonesischer Führungskraft deutlich, als es an Ausgestaltung und Umsetzung der betreffenden

10 Dazu gehörten die Abspaltung Timor-Lestes, der Ausbruch secessionistischer und interkommunaler Gewaltkonflikte in Teilen des Landes, eine gravierende Wirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit, neue terroristische Bedrohungen und der tiefgreifende politische Transformationsprozess nach 1998.

11 Smith, *Strategic Centrality* [wie Fn. 8], S. 875.

12 Susilo Bambang Yudhoyono, *Indonesia's Role as a Regional and Global Actor*, Wilton Park Annual Address, London, 2.11.2012, <[www.wiltonpark.org.uk/president-yudhoyonos-speech-at-our-annual-address/](http://www.wiltonpark.org.uk/president-yudhoyonos-speech-at-our-annual-address/)> (eingesehen am 3.4.2015).

Reformen ging. Nahezu alle Reforminitiativen scheiterten am Widerstand einzelner ASEAN-Mitgliedstaaten oder gingen, wie die 2007 verabschiedete Charta, nicht über die althergebrachten Strukturen und Normen der Organisation hinaus.<sup>13</sup> Die Unzufriedenheit über den schwerfälligen regionalen Integrationsprozess entfachte daher in den letzten Jahren immer wieder kontroverse Debatten über Indonesiens künftige Rolle in der ASEAN. Einige Beobachter kritisierten diese als goldenen Käfig der indonesischen Außenpolitik und verlangten, sich außenpolitisch von der Organisation zu emanzipieren.<sup>14</sup>

Forderungen nach einer Außenpolitik jenseits der ASEAN entfalteten jedoch auf politischer Ebene zumindest bis 2014 wenig Zugkraft. Die Yudhoyono-Regierung rückte von der zentralen Ausrichtung indonesischer Außenpolitik auf die ASEAN nicht merklich ab – auch wenn das Land begann, sich stärker global zu orientieren und international aktiver zu werden, etwa durch seine G20-Mitgliedschaft oder die Etablierung des Bali Democracy Forums.<sup>15</sup> Als Belege für die unter Yudhoyono anvisierte regionale Führungsrolle Indonesiens gelten unter anderem Jakartas erfolgreiche Vermittlung im thailändisch-kambodschanischen Grenzkonflikt 2011 und seine diplomatischen Initiativen, die dazu beitrugen, dass die Blockade internationaler humanitärer Hilfe durch die Militärjunta Myanmars nach dem Zyklon Nargis (2008) aufgeweicht

wurde.<sup>16</sup> Im Kontext der sich abzeichnenden Rivalität zwischen den USA und China um die Hegemonie in Südostasien wurde der ASEAN zudem wesentliche Bedeutung für die Herstellung eines »dynamischen Gleichgewichts« (dynamic equilibrium)<sup>17</sup> in der Region attestiert, das die Regierung Yudhoyono anstrebte.<sup>18</sup> Allerdings fällt auf, dass die Zuschreibung einer regionalen Führungsrolle Indonesiens fast ausschließlich<sup>19</sup> mit dem außen- und sicherheitspolitischen Engagement des Landes begründet wird.<sup>20</sup> Dagegen blieb Indonesiens Mitwirkung in der AEC und der ASCC weitgehend unberücksichtigt. Diese Lücke soll in der vorliegenden Studie mit Hilfe einer vergleichenden Analyse von sechs Politikfeldern geschlossen werden.

<sup>13</sup> Sebastian Bersick/Felix Heiduk, *Im Krebsgang nach vorn: Die Asean hat sich eine Charta gegeben*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2007 (SWP-Aktuell 65/2007).

<sup>14</sup> Jusuf Wanandi, »Indonesia's Foreign Policy and the Meaning of ASEAN«, in: *PacNet* 27, 15.5.2008, <<http://csis.org/files/media/isis/pubs/pac0827.pdf>>; Rizal Sukma, »Indonesia Needs a Post-ASEAN Foreign Policy«, in: *The Jakarta Post* (online), 30.6.2009.

<sup>15</sup> *Statement by H.E. Dr. Susilo Bambang Yudhoyono, President of the Republic of Indonesia, as the ASEAN Coordinator, at the Opening Ceremony of the Sixth ASEM Summit and Celebration of Ten Years of ASEM*, Helsinki, 10.9.2006, <[www.kemlu.go.id/Pages/SpeechTranscriptionDisplay.aspx?Name1=Pidato&Name2=Presiden&IDP=266&l=en](http://www.kemlu.go.id/Pages/SpeechTranscriptionDisplay.aspx?Name1=Pidato&Name2=Presiden&IDP=266&l=en)> (eingesehen am 23.10.2014); *Remarks by H.E. Dr. Susilo Bambang Yudhoyono, the President of the Republic of Indonesia, before the 13th General Assembly of the Veterans Confederation of ASEAN Countries, State Palace, Jakarta*, 28.4.2010, <[www.kemlu.go.id/Pages/SpeechTranscriptionDisplay.aspx?Name1=Pidato&Name2=Presiden&IDP=642&l=en](http://www.kemlu.go.id/Pages/SpeechTranscriptionDisplay.aspx?Name1=Pidato&Name2=Presiden&IDP=642&l=en)> (eingesehen am 23.10.2014); *Remarks by Dr. R.M. Marty M. Natalegawa, Minister for Foreign Affairs, Republic of Indonesia, at the Ceremony for the Transfer of Office of the Secretary-General of ASEAN, ASEAN Secretariat, Jakarta*, 9.1.2013, <[www.kemlu.go.id/Pages/SpeechTranscriptionDisplay.aspx?Name1=Pidato&Name2=Menteri&IDP=792&l=en](http://www.kemlu.go.id/Pages/SpeechTranscriptionDisplay.aspx?Name1=Pidato&Name2=Menteri&IDP=792&l=en)> (eingesehen am 23.10.2014).

<sup>16</sup> Erlina Widyaningsih/Christopher B. Roberts, *Indonesia in ASEAN: Mediation, Leadership and Extra-mural Diplomacy*, Canberra: Australian National University, Mai 2014, <<http://nsc.anu.edu.au/documents/Indonesia-Article13.pdf>> (eingesehen am 24.9.2015).

<sup>17</sup> *A Conversation with Marty Natalegawa*, Washington D.C.: Council on Foreign Relations, 27.9.2011, <[www.cfr.org/indonesia/conversation-marty-natalegawa/p26047](http://www.cfr.org/indonesia/conversation-marty-natalegawa/p26047)> (eingesehen am 23.10.2014).

<sup>18</sup> See Seng Tan, *Indonesia among the Powers: Should ASEAN Still Matter to Indonesia?*, Canberra: Australian National University, Mai 2014, <<http://nsc.anu.edu.au/documents/Indonesia-Article14.pdf>> (eingesehen am 24.9.2015).

<sup>19</sup> Smith, *Strategic Centrality* [wie Fn. 8].

<sup>20</sup> Ralf Emmers, »Indonesia's Role in ASEAN: A Case of Incomplete and Sectorial Leadership«, in: *The Pacific Review*, 27 (2014) 4, S. 543–562; Donald E. Weatherbee, *Indonesia in ASEAN. Vision and Reality*, Singapur: Institute of Southeast Asian Studies, 2014.

## Indonesien in der ASEAN

### Indonesien in der APSC: Konflikt- und Krisenmanagement

Vor allem mit Blick auf die Vermeidung zwischenstaatlicher Gewaltkonflikte ist die ASEAN statistisch gesehen ein Erfolg: Die Anzahl der Opfer solcher Konflikte ist im Vergleich zur Zeit vor der ASEAN um 93% gesunken und Kriege zwischen Mitgliedstaaten sind seit Gründung der Organisation gar nicht mehr aufgetreten. Das heißt zwar nicht, dass es keinerlei zwischenstaatliche Gewaltkonflikte in Südostasien mehr gibt, doch blieben sie, etwa der thailändisch-kambodschanische Grenzkonflikt, allesamt unterhalb der Schwelle zum Krieg. Kennzeichen des »langen Friedens« der ASEAN ist folglich nicht so sehr, dass sie Konflikte gelöst, sondern vor allem verhindert hat, dass diese in Kriege ausarten.<sup>21</sup> Indonesiens Rolle in diesem Zusammenhang ist besonders bemerkenswert.

Bevor die ASEAN aus der Taufe gehoben wurde, waren mehrere spätere Gründungsstaaten in militärische Konflikte untereinander verstrickt. Allen voran sind die militärischen Auseinandersetzungen zwischen Malaysia und Indonesien in der »konfrontasi«-Ära zwischen 1963 und 1966 zu nennen, die erst nach der Machtübernahme Suhartos endete. Faktisch war die Gründung der ASEAN auch eine Reaktion auf Indonesiens Konfrontationspolitik unter Sukarno. Die Selbstbeschränkung indonesischer Außenpolitik unter Suharto durch Einbindung in die ASEAN und der Vorrang von Nichteinmischung und friedlicher Konfliktbearbeitung hatten zur Folge, dass das Land nicht länger als Instabilitätsfaktor, sondern zusehends als »Rückgrat« regionaler Sicherheit wahrgenommen wurde.<sup>22</sup> So hatte Indonesien zum Beispiel großen Anteil an der diplomatischen Lösung des Kambodscha-Konflikts Ende der 1980er Jahre.<sup>23</sup> Dabei sollte die ASEAN aus Sicht Jakartas im Zentrum der südostasiatischen Sicherheitsarchitektur stehen, um den Ein-

fluss äußerer Akteure zurückzudrängen und regionale Lösungen für regionale Problemlagen zu finden.

Als sich das regionale und internationale Umfeld nach dem Ende des Kalten Krieges veränderte, stellten sich jedoch neue Herausforderungen. Nicht nur wurde die ASEAN um die vier kommunistischen Staaten Südostasiens erweitert, sondern es trat auch eine Reihe sogenannter neuer Sicherheitsrisiken auf, darunter Terrorismus, innerstaatliche Gewaltkonflikte oder Pandemien. Auch änderte sich die Außenwahrnehmung Indonesiens in der ASEAN durch innenpolitische Probleme, etwa den schwierigen Übergang zur Demokratie, secessionistische Gewaltkonflikte und Terroranschläge des islamistischen Terrornetzwerkes Jemaah Islamiyah. All dies vermittelte ein Bild von Instabilität bis hin zum Zerfall des Staates.<sup>24</sup>

Der Aufstieg Chinas und die damit verbundene Rivalität mit den USA um Macht und Einfluss in Südostasien stellten die bestehende regionale Sicherheitsarchitektur ebenfalls auf die Probe.<sup>25</sup> In der Region selbst begegneten die ASEAN-Staaten diesen Herausforderungen, indem sie enger zusammenarbeiteten. Über die Region hinaus konnte die zentrale Stellung der ASEAN in der regionalen Sicherheitsarchitektur zumindest formell bewahrt werden. Dies gelang, weil die USA, China und weitere externe Akteure in multilaterale Institutionen eingebunden werden konnten, die von der ASEAN geführt werden. Dabei handelt es sich um das ASEAN-Regionalforum (ASEAN Regional Forum, ARF), den Ostasiengipfel (East Asia Summit, EAS) und die erweiterte Konferenz der ASEAN-Verteidigungsminister (ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus, ADMM+).<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Timo Kivimäki, »Southeast Asia and Conflict Prevention. Is ASEAN Running out of Steam?«, in: *The Pacific Review*, 25 (2012) 4, S. 403–427 (409).

<sup>22</sup> Emmers, »Indonesia's Role in ASEAN« [wie Fn. 20], S. 5.

<sup>23</sup> Amitav Acharya, *Indonesia Matters. Asia's Emerging Democratic Power*, Singapur: World Scientific, 2014, S. 53.

<sup>24</sup> Tim Huxley, *Disintegrating Indonesia? Implications for Regional Security*, London: International Institute for Strategic Studies, 2002.

<sup>25</sup> Lee Jones, »Still in the 'Drivers' Seat', But for How Long? ASEAN's Capacity for Leadership in East-Asian International Relations«, in: *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 29 (2010) 3, S. 95–113.

<sup>26</sup> Rizal Sukma, »The Accidental Driver: ASEAN in the ASEAN Regional Forum«, in: Jürgen Haacke/Noel M. Morada (Hg.), *Cooperative Security in the Asia-Pacific. The ASEAN Regional Forum*, London: Routledge, 2010, S. 111–123; Hassan Wirajuda, *Key-note Address on »Regional Integration in the Asia-Pacific«*, Jakarta, 7.12.2007, <[www.kemlu.go.id/Pages/SpeechTranscription](http://www.kemlu.go.id/Pages/SpeechTranscription)

## ASEAN-Übereinkünfte und -Integrationsschritte

Die Ideen zur Entwicklung einer Sicherheitsgemeinschaft fanden in Gestalt der ASEAN Political-Security Community (APSC) offiziell Einzug in den Bali Concord II (2003). Die APSC soll die erste von drei Säulen der künftigen ASEAN Community bilden. Angesichts der wachsenden sicherheitspolitischen Interdependenz aufgrund »neuer« transnationaler Sicherheitsrisiken wie dem Terrorismus soll sie Mechanismen zur friedlichen Konfliktbeilegung etablieren. Auch soll eine weitere »politische Entwicklung« in der Region auf der »Basis von Demokratie und Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung« vorangetrieben werden, um regionale Stabilität und Sicherheit zu stärken. Mit Hilfe des Beitritts zum ASEAN-Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC) sowie der Einbindung in multilaterale Organisationen, die mit der ASEAN verknüpft sind (wie das ARF), sollen externe Akteure an die ASEAN-Normen herangeführt werden. Der Bali Concord II sieht zudem vor, den Verhaltenskodex (Code of Conduct) für das Südchinesische Meer weiterzuentwickeln, um bestehende Territorialkonflikte beizulegen, die zwischen den ASEAN-Mitgliedstaaten Vietnam, Philippinen, Brunei und Malaysia sowie China bestehen.<sup>27</sup>

Der 2009 verabschiedete APSC-Entwurf (Blueprint) enthält allerdings wenig konkrete Integrationsschritte auf regionaler Ebene, sondern überwiegend allgemein gehaltene Absichtserklärungen. So verpflichten sich die Unterzeichner, zwischenstaatliche Konflikte friedlich und ohne Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt zu beenden.<sup>28</sup> Solche Normen sollen mit Hilfe vertrauensbildender Maßnahmen wie Seminare, Workshops und regelmäßige Treffen auf regionaler Ebene gestärkt und verbreitet werden, damit sich eine »Kultur des Friedens« herausbilden kann. Zudem wird der Nutzen bewährter Abkommen unterstrichen, wie der Zone des Friedens, der Freiheit und der Neutralität (Zone of Peace, Freedom and Neutrality, ZOPFAN) und des Vertrags über eine atomwaffenfreie Zone in Südostasien (Southeast Asian Nuclear Weapon-Free Zone, SEANWFZ). Die APSC beinhaltet jedoch keine neuen

Initiativen oder Vorgehensweisen, mit denen sich der überkommene, auf Konfliktvermeidung angelegte ASEAN-Ansatz so weiterentwickeln ließe, dass eine »echte« Sicherheitsgemeinschaft mit institutionellen Mechanismen für die friedliche Lösung zwischenstaatlicher Konflikte entstünde. Für die Überwachung und Einhaltung der »Kultur des Friedens« oder gar für eine Konfliktlösung müssten eigentlich die entsprechenden regionalen Institutionen gestärkt werden, doch dies ist nicht vorgesehen.<sup>29</sup> »Nowhere [...] is non-compliance with norms and rules dealt with, let alone conflict resolution. It is business as usual.«<sup>30</sup> Entsprechend schwelen zwischenstaatliche Konflikte weiter, wie etwa die territorialen Ansprüche der Philippinen auf das malaysische Sabah oder der thailändisch-kambodschanische Grenzkonflikt.

## Wer bestimmt die regionale Agenda?

Bereits unter Suharto hatte Indonesien eine zentrale Rolle bei der Herausbildung einer regionalen, von den ASEAN-Staaten kontrollierten Sicherheitsarchitektur in Gestalt der ZOPFAN sowie der SEANWFZ eingenommen.<sup>31</sup> Dies galt ab 2003 auch für die Entwicklung der APSC. Zum einen wurde das Konzept einer ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft im indonesischen Außenministerium entwickelt, während Indonesien 2003 den ASEAN-Vorsitz innehatte. Zum anderen wurde Indonesien laut Bali Concord II auch damit betraut, einen Maßnahmenkatalog zur Etablierung der APSC zu formulieren.<sup>32</sup> Dieser wurde 2004 vorgelegt und enthielt mehrere Dutzend Punkte, darunter die Schaffung einer Friedenstruppe und eines Zentrums für Terrorismusbekämpfung sowie die »ASEANisierung« militärischer Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten. Mit Hilfe dieser Maßnahmen sollte die Organisation sich im Konfliktmanagement stärker institutionalisieren. Die Lockerung des bislang sakrosankten Nichteinmischungsgebotes war ebenfalls vorgesehen, besonders für Fälle, in denen innerstaatliche Sicherheitsprobleme auf andere Mitgliedstaaten überzugrei-

Display.aspx?Name1=Pidato&Name2=Menteri&IDP=183&l=en> (eingesehen am 21.5.2015).

<sup>27</sup> ASEAN, *Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)*, Bali, 7.10.2003, <[www.asean.org/news/item/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii](http://www.asean.org/news/item/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii)>.

<sup>28</sup> ASEAN, *ASEAN Political-Security Community Blueprint*, Jakarta, Juni 2009, <[www.asean.org/archive/5187-18.pdf](http://www.asean.org/archive/5187-18.pdf)>.

<sup>29</sup> Roby Arya Brata, »Building the ASEAN Political-Security Community«, in: *The Jakarta Post* (online), 5.2.2013, <[www.thejakartapost.com/news/2013/02/05/building-asean-political-security-community.html](http://www.thejakartapost.com/news/2013/02/05/building-asean-political-security-community.html)> (eingesehen am 2.3.2015).

<sup>30</sup> Weatherbee, *Indonesia in ASEAN* [wie Fn. 20], S. 63.

<sup>31</sup> Anwar, *Indonesia in ASEAN* [wie Fn. 1], S. 178.

<sup>32</sup> Rizal Sukma, »Do New Democracies Support Democracy? Indonesia Finds a New Voice«, in: *Journal of Democracy*, 22 (2011) 4, S. 110–123 (114).

fen drohen. Die Pläne scheiterten allerdings am Widerstand anderer Mitgliedstaaten (allen voran Singapurs und Vietnams). Damit teilten sie das Schicksal der indonesischen Bemühungen um einen regionalen Mechanismus zum Schutz der Menschenrechte in der Region und die Idee eines Nichtangriffspakts innerhalb der ASEAN.<sup>33</sup>

Dennoch wirkte Jakarta auch bei der Formulierung der ASEAN-Charta 2007 entscheidend mit und verankerte erfolgreich Prinzipien wie Demokratie und Menschenrechte im Dokument, wenngleich Nicht-einmischung und Konsensprinzip als Hauptgrundsätze beibehalten wurden und eine stärkere Institutionalisierung der ASEAN weitgehend verhindert wurde. Federführend war Indonesien zudem bei der Einrichtung der ASEAN-Menschenrechtskommission (Intergovernmental Commission on Human Rights) im Jahr 2009 (die wiederum eine stark verwässerte Form erhielt, verglichen mit dem indonesischen Vorschlag) sowie der ASEAN-Erklärung der Menschenrechte (Human Rights Declaration) im Jahr 2012.<sup>34</sup>

### Selbstwahrnehmung und Position Indonesiens

Der Anspruch Jakartas, beim Konfliktmanagement als »intellektueller«<sup>35</sup> Ideengeber zu fungieren, gründet auf der in der indonesischen Führung weitverbreiteten Überzeugung, die Bewahrung regionaler Stabilität und Sicherheit und die friedliche Konfliktbeilegung in Südostasien müssten im Mittelpunkt indonesischer Außenpolitik stehen. Regionale Sicherheit und Stabilität werden als Voraussetzungen für nationale wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand angesehen.<sup>36</sup> Damit verbunden dominiert eine Sichtweise, nach der eine regionale, vom Einfluss externer Mächte weitestgehend unabhängige Sicherheitsarchitektur militärischen Allianzen mit Großmächten vorgezogen wird.

33 Donald E. Weatherbee, »Indonesian Foreign Policy: A Wounded Phoenix«, in: *Southeast Asian Affairs*, (2005) 1, S. 150–170 (162).

34 Emmers, »Indonesia's Role in ASEAN« [wie Fn. 20], S. 15.

35 Marty M. Natalegawa, *Annual Press Statement of the Foreign Minister of the Republic of Indonesia*, Jakarta, 7.1.2011, <<http://indonesia.gr/speech-of-the-minister-of-foreign-affairsannual-press-statement-of-the-foreign-minister-of-the-republic-of-indonesia-dr-r-m-marty-m-natalegawa/>> (eingesehen am 15.1.2015).

36 Retno LP Marsudi, »Discourse: RI Now Has Firm Foreign Policy Standpoint, Says Retno«, in: *The Jakarta Post* (online), 17.11.2014, <[www.thejakartapost.com/news/2014/11/17/discourse-ri-now-has-firm-foreign-policy-standpoint-says-retno.html](http://www.thejakartapost.com/news/2014/11/17/discourse-ri-now-has-firm-foreign-policy-standpoint-says-retno.html)> (eingesehen am 16.1.2015).

Unter der Regierung Yudhoyonos wurde diese Perspektive mit dem Begriff »dynamic equilibrium« verknüpft, dem gemäß die Vorherrschaft eines einzelnen Landes in der Region unbedingt vermieden werden müsse.<sup>37</sup> Dadurch unterscheidet sich Indonesien von anderen ASEAN-Staaten wie Thailand, den Philippinen und Singapur, für deren nationale Sicherheitspolitik Militäralianzen mit den USA großes Gewicht haben. Aus Sicht Jakartas ist die ASEAN Dreh- und Angelpunkt der regionalen Sicherheitsarchitektur<sup>38</sup> und muss folglich auch in erweiterten regionalen Sicherheitsforen wie dem ARF und dem EAS das Steuer in der Hand behalten.<sup>39</sup>

Mehr noch: Will die ASEAN angesichts neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen funktionsfähig bleiben, muss nach Jakartas Auffassung die regionale Integration im sicherheitspolitischen Bereich vertieft werden. Dass dies bislang trotz der erwähnten indonesischen Bestrebungen nicht gelungen ist, hat im Land Debatten darüber entzündet, ob die ASEAN überhaupt reformfähig ist und weiterhin den Mittelpunkt indonesischer Außenpolitik bilden sollte.<sup>40</sup> Aus der Perspektive von Kritikern liegt es am Konsensprinzip und am absoluten Nichteinmischungsgebot, dass die ASEAN beispielsweise weder im thailändisch-kambodschanischen Grenzkonflikt 2011 noch beim von einer Teile-und-herrsche-Taktik begleiteten aggressiven Vorgehen Chinas im Südchinesischen Meer nennenswerte friedensfördernde Wirkung entfalten konnte.<sup>41</sup>

37 Susilo Bambang Yudhoyono, *Responding to Global Challenges and Strengthening Indonesia-Japan Relations*, Tokio, 17.6.2011, <[www.old.setkab.go.id/berita-2074-responding-to-global-challenges-and-strengthening-indonesia-japan-relations.html](http://www.old.setkab.go.id/berita-2074-responding-to-global-challenges-and-strengthening-indonesia-japan-relations.html)> (eingesehen am 24.9.2015).

38 Marty M. Natalegawa, *Remarks at the ASEAN-United Nations Workshop on Lessons Learned and Best Practices in Conflict Prevention and Preventive Diplomacy*, Jakarta, 5.4.2013, <[www.kemlu.go.id/Pages/SpeechTranscriptionDisplay.aspx?Name1=Pidato&Name2=Menteri&IDP=797&l=en](http://www.kemlu.go.id/Pages/SpeechTranscriptionDisplay.aspx?Name1=Pidato&Name2=Menteri&IDP=797&l=en)> (eingesehen am 16.1.2015).

39 Wirajuda, *Keynote Address on »Regional Integration in the Asia-Pacific«* [wie Fn. 26].

40 Sukma, »Indonesia Needs a Post-ASEAN Foreign Policy« [wie Fn. 14]; Wanandi, »Indonesia's Foreign Policy and the Meaning of ASEAN« [wie Fn. 14]; Barry Desker, »Is Indonesia Outgrowing Asean?«, in: *The Brunei Times*, 30.9.2010, <[www.bt.com.bn/opinion/2010/09/30/indonesia-outgrowing-asean](http://www.bt.com.bn/opinion/2010/09/30/indonesia-outgrowing-asean)> (eingesehen am 16.1.2015).

41 International Crisis Group (Hg.), *Waging Peace: ASEAN and the Thai-Cambodian Border Conflict*, Brüssel, 6.12.2011, <[www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/thailand/215%20Waging%20Peace%20-%20ASEAN%20and%20the%20Thai-Cambodian%20Border%20Conflict.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/thailand/215%20Waging%20Peace%20-%20ASEAN%20and%20the%20Thai-Cambodian%20Border%20Conflict.pdf)>; Munmun Majumdar, »The ASEAN Way of Conflict Management in the South China Sea«, in: *Strategic Analysis*, 39 (2015) 1, S. 73–87.

## Implementation in Indonesien

Mit seinen Ideen zur Weiterentwicklung der ASEAN hin zu einer stärker integrierten, effektiveren APSC, beispielsweise in Gestalt einer ASEAN-Friedenstruppe, konnte sich Indonesien bisher nicht durchsetzen. Dennoch hat Jakarta eigenständig Maßnahmen in Konfliktprävention und -vermittlung umgesetzt. Als im Februar 2011 der lang schwelende Grenzkonflikt zwischen Thailand und Kambodscha um die Tempelanlage Preah Vihear in militärische Zusammenstöße mündete, betätigte sich Indonesien als wichtigster Vermittler. Vershen mit einem Mandat des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN), berief das Land, das zu dieser Zeit den ASEAN-Vorsitz innehatte, ein außerordentliches ASEAN-Außenministertreffen ein. Resultat war ein unter indonesischer Vermittlung herbeigeführter Waffenstillstand und eine Demilitarisierung des umstrittenen Territoriums.<sup>42</sup>

Als beim ASEAN-Gipfel im Juli 2012 zum ersten Mal in der Geschichte der Organisation keine gemeinsame Erklärung verabschiedet werden konnte, spielte Indonesien ebenfalls eine herausragende diplomatische Rolle. Das prochinesische Kambodscha hatte den ASEAN-Vorsitz inne und weigerte sich, die chinakritischen Positionen der Philippinen und Vietnams in Bezug auf die Territorialstreitigkeiten mit China im Südchinesischen Meer in die Erklärung aufzunehmen. Deshalb brach der damalige indonesische Außenminister Marty Natalegawa zu Konsultationen mit den betroffenen ASEAN-Staaten, allen voran Kambodscha, auf. Immerhin konnte als Ergebnis der Beratungen eine sechs Punkte umfassende Erklärung der ASEAN zu den Territorialdisputen im Südchinesischen Meer formuliert werden.<sup>43</sup>

Auch an den Friedensverhandlungen, die zwischen Manila und der für die Unabhängigkeit des mehrheitlich muslimischen Südens der Philippinen kämpfenden Moro National Liberation Front (MNLF) geführt wurden, war Indonesien aktiv beteiligt. Die bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen MNLF und Manila

endeten 2010 mit der Unterzeichnung eines von Jakarta vermittelten Memorandum of Understanding (MoU).<sup>44</sup> Außerdem wurde 2013 auf indonesische Initiative das ASEAN Institute for Peace and Reconciliation (AIPR) gegründet, das friedliche Ansätze zur Lösung inner- wie zwischenstaatlicher Konflikte entwickeln soll.<sup>45</sup> Solche Versuche des Institutionenaufbaus zeigen jedoch auch die Grenzen indonesischer Führung auf. Entgegen den Wünschen Indonesiens ist beispielsweise das AIPR auf Track-II-Ebene angesiedelt, erhielt keinerlei unabhängige Monitoringkompetenz gegenüber den Mitgliedstaaten und wird weitestgehend aus deren freiwilligen Beiträgen finanziert.<sup>46</sup>

## Indonesien in der APSC: Terrorismusbekämpfung

Obwohl mehrere südostasiatische Staaten über langjährige Erfahrungen mit terroristischen Anschlägen verfügten, rangierte das Thema bis zu den Attentaten von Bali 2002 eher unten auf der regionalen Agenda. Dies lag vor allem daran, dass die einzelnen Mitgliedstaaten terroristische Bedrohungen in erster Linie auf der lokalen oder nationalen Ebene verorteten. Darum gab es bis 2002 keine gemeinsame ASEAN-Position zu dem Problem, geschweige denn eine Strategie.<sup>47</sup> Die Wahrnehmung in der Region veränderte sich erst, als im Zuge der Ermittlungen zu den Attentaten auf zwei Nachtclubs in Bali 2002 und weiterer Terroranschläge (unter anderem auf eine Fähre in der Bucht von Manila sowie das Marriott Hotel und die australische Botschaft in Jakarta) die transnationalen Verbindungen zwischen bewaffneten Gruppen in Indonesien, den Philippinen, Singapur und Malaysia zutage traten.<sup>48</sup> In der Folge erließen etliche ASEAN-Mitgliedstaaten Antiterrorgesetzgebungen und ergriffen Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus.

Die Entwicklungen nach dem Gipfel in Bali 2003 offenbarten zugleich aber auch deutliche Unterschiede

<sup>42</sup> Michael Vatikiotis, »Indonesia Ends Its Turn at the Helm with a Stronger and More Secure ASEAN«, in: *The Jakarta Globe*, 18.11.2011, <<http://thejakartaglobe.beritasatu.com/archive/indonesia-ends-its-turn-at-the-helm-with-a-stronger-and-more-secure-asean/>> (eingesehen am 22.6.2015).

<sup>43</sup> ASEAN, *ASEAN's Six-Point Principles on the South China, Statement of the ASEAN Foreign Ministers*, Phnom Penh, 20.7.2012, <[www.cfr.org/asia-and-pacific/aseans-six-point-principles-south-china-sea/p28915](http://www.cfr.org/asia-and-pacific/aseans-six-point-principles-south-china-sea/p28915)> (eingesehen am 16.1.2015); Widyaningsih/Roberts, *Indonesia in ASEAN* [wie Fn. 16].

<sup>44</sup> Ariel Hernández, *Nation-Building and Identity Conflicts. Facilitating the Mediation Process in Southern Philippines*, Berlin: Springer, 2014, S. 159.

<sup>45</sup> Natalegawa, *Remarks at the ASEAN-United Nations Workshop on Lessons Learned and Best Practices* [wie Fn. 38].

<sup>46</sup> Interview mit Mitarbeitern des Center for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, 27.3.2015.

<sup>47</sup> Nicholas Rees, »EU and ASEAN: Issues of Regional Security«, in: *International Politics*, 47 (2010) 3, S. 402–418 (411).

<sup>48</sup> Zachary Abuza, *Militant Islam in Southeast Asia. Crucible of Terror*, London: Lynne Rienner Publishers, 2003.

zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten in der Wahrnehmung von und der Reaktion auf Bedrohungen. Während die Staaten des maritimen Südostasiens sowie Thailand allesamt direkt von Terrorismus betroffen waren, fielen die Bedrohungsperezeption und damit auch der Handlungsdruck in Myanmar, Laos, Vietnam sowie Kambodscha deutlich schwächer aus, da es dort keine gewaltbereiten terroristischen Gruppierungen gab. Infolge des von den USA geführten weltweiten »Krieges gegen den Terror« dominierte zudem das Bild eines versteckten »Krieges gegen den Islam« zumindest teilweise den öffentlichen Diskurs in den mehrheitlich muslimischen Staaten Malaysia und Indonesien. Dies engte den innen- und außenpolitischen Handlungsspielraum der Verantwortlichen zunächst stark ein. Der damalige indonesische Verteidigungsminister Djalil verwies auf den »sensiblen« gesellschaftlichen Kontext, den Indonesien bei seinem Kampf gegen den Terrorismus berücksichtigen müsse.<sup>49</sup> Dagegen stießen die Regierungen Singapurs, Thailands und der Philippinen in geringerem Maße auf derartige innenpolitische Widerstände.<sup>50</sup>

### ASEAN-Übereinkünfte und -Integrationsschritte

Das Thema transnationaler Terrorismus wurde bis zu den Anschlägen von Bali lediglich als Teilaspekt transnationaler organisierter Kriminalität behandelt. 1997 unterzeichneten die ASEAN-Staaten in Manila eine Erklärung zu dem Problem (ASEAN Declaration on Transnational Crime, auch Manila Declaration) und verabschiedeten im Jahr darauf einen Aktionsplan (ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime). In der Folge wurden zudem ein Ministertreffen (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime, AMMTC) sowie ein Treffen leitender Beamter (ASEAN Senior Officials Meeting on Transnational Crime, SOMTC) als Dialogforen auf regionaler Ebene eingerichtet.<sup>51</sup> Bindenden Charakter besaßen die Erklärung von Manila und der Aktionsplan allerdings

genauso wenig wie die Verlautbarungen der Dialogforen. Es handelte sich um bloße Absichtserklärungen, in denen unter anderem »engere regionale Kooperation der Nachrichtendienste« und »Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen« angemahnt wurden.

Die Attentate des 11. September 2001 trugen eine neue Dynamik in die Region hinein: Am 5. November 2001 verabschiedete die ASEAN eine Erklärung (ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism),<sup>52</sup> in der sie den Terrorismus als Hauptbedrohung für Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung in der Region identifizierte und Maßnahmen des Kapazitätsaufbaus für die Sicherheitsapparate der Mitgliedstaaten vorsah. Ebenfalls festgelegt wurde, dass eine rechtlich bindende Konvention zur Terrorismusbekämpfung auszuarbeiten sei. Darüber hinausgehende Integrationschritte scheiterten jedoch zunächst am Widerstand der vom Terrorismus allenfalls am Rande betroffenen Staaten Festlandsüdostasiens, während Indonesien, Malaysia, Thailand und die Philippinen auf umfassendere regionale Kooperation in der Terrorismusbekämpfung drängten. Da eine regionale Übereinkunft bis auf Weiteres nicht zu erzielen war, folgten zunächst einige bi- und trilaterale Abkommen, beispielsweise im Jahr 2002 zur Intensivierung nachrichtendienstlicher Kooperation zwischen Malaysia, Indonesien und den Philippinen.<sup>53</sup>

Trotz der weiterhin unterschiedlichen Bedrohungsperezeptionen und Interessen konnten auf ASEAN-Ebene zwei für die Terrorismusbekämpfung wesentliche Abkommen geschlossen werden. Ein 2004 unterzeichneter Vertrag (Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters, MLA) regelt die Grundsätze für den Rechtsbeistand zwischen ASEAN-Staaten und wurde 2008 von Indonesien ratifiziert. Viel wichtiger noch ist die 2007 unterzeichnete Antiterrorismuskonvention (ASEAN Convention on Counter-Terrorism, ACCT), die Indonesien als achter Mitgliedstaat im Jahr 2012 ratifizierte. Mit Hilfe dieser Konvention wurde eine gemeinsame Definition von Terrorismus etabliert. Die Unterzeichner verpflichteten sich, Informationen und Daten zwischen den nationalen Geheimdiensten auszutauschen, Bankkonten von Terrorgruppen einzufrieren und auf diese Weise Finanzströme

<sup>49</sup> Matori Abdul Djalil, »Managing Terrorism: An Indonesian Perspective«, in: *The Jakarta Post* (online), 4.6.2002, <<http://yale.global.yale.edu/content/managing-terrorism-indonesian-perspective>> (eingesehen am 12.12.2014).

<sup>50</sup> Senia Febrica, »Securitizing Terrorism in Southeast Asia: Accounting for the Varying Responses of Singapore and Indonesia«, in: *Asian Survey*, 50 (2010) 3, S. 569–590.

<sup>51</sup> ASEAN, *ASEAN Declaration on Transnational Crime*, Manila, 20.12.1997; ASEAN, *ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime*, Jakarta 1998.

<sup>52</sup> ASEAN, *ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism*, Bandar Seri Begawan, 5.11.2001.

<sup>53</sup> 2003 traten dem Abkommen noch Thailand, Brunei und Kambodscha bei. Singapur dagegen beteiligte sich nicht, da es den Missbrauch sensibler Daten durch Nachbarstaaten befürchtete, die aus Singapurs Sicht nur geringe Kapazitäten für Datenschutz und -sicherheit entwickelt haben.

zu unterbinden, bei Ermittlungen zu kooperieren und Terrorverdächtige auszuliefern.

Allerdings wiesen Kritiker darauf hin, dass die meisten Inhalte der ACCT lediglich bestehende VN-Konventionen widerspiegeln. Bemängelt wurde auch, dass die strikten Souveränitätsklauseln in Artikel III bis V es den Unterzeichnern jederzeit erlauben, jegliche terroristische Bedrohungen mit transnationalen Dimensionen zu nationalen Angelegenheiten zu erklären und damit dem Geltungsbereich des Abkommens zu entziehen.<sup>54</sup> Folglich entspricht auch das ACCT durch die Betonung des Gebots der Nichteinmischung und der absoluten Souveränität der Mitgliedsstaaten dem »ASEAN Way«. Ein für die Antiterrorpolitik als unverzichtbar erachtetes Auslieferungsabkommen (ASEAN Extradition Treaty) ist bislang nicht über Entwurfsphase hinausgekommen.

### Wer bestimmt die regionale Agenda?

Trotz seiner anfänglichen Zurückhaltung, die vor allem mit innenpolitischen Sensibilitäten zu erklären war, hat Indonesien zusammen mit den Philippinen und Malaysia die regionale Agenda seit 2002 in weiten Teilen bestimmt. Das im selben Jahr unterzeichnete Antiterrorismusabkommen zwischen den drei Staaten war indonesischer Initiative zu verdanken, desgleichen der Entwurf für die Antiterrorismuskonvention.<sup>55</sup> Die ACCT ist zwar in weiten Teilen deckungsgleich mit zuvor etablierten VN-Konventionen, hebt sich aber durch Artikel 11 von vergleichbaren regionalen und internationalen Abkommen ab. Der Artikel enthält Leitlinien zur Rehabilitierung und Reintegration ehemaliger Terroristen unter Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure wie religiöser Autoritäten und zivilgesellschaftlicher Gruppierungen. Er beruht in erster Linie auf den Erfahrungen und politischen Präferenzen Indonesiens in diesem Bereich.<sup>56</sup> Damit konnte Indonesien auf regionaler Ebene erfolgreich seinen

»soft power approach«<sup>57</sup> verankern, mit dem es vor allem auf Deradikalisierung und Rehabilitation setzt und sich von der militarisierten Antiterrorpolitik Washingtoner Prägung abzugrenzen versucht.<sup>58</sup>

### Wahrnehmung und Position Indonesiens

Dass Indonesien sich in multilateralen Foren zur Antiterrorpolitik mittlerweile wesentlich aktiver engagiert, ist hauptsächlich auf die seit 2002 veränderte Bedrohungswahrnehmung auf nationaler Ebene zurückzuführen. Bis zu den Anschlägen von Bali 2002 waren große Teile von Politik und Gesellschaft nicht geneigt, sich damit auseinanderzusetzen, dass es im eigenen Land gewaltbereite islamistische Gruppierungen gab. Weiter erschwert wurde die innenpolitische Situation, weil der von den USA geführte »globale Krieg gegen den Terror« als versteckter »Krieg gegen den Islam« wahrgenommen wurde und sich massive Opposition im Land dagegen regte. Die Anschläge von Bali 2002 zwangen Jakarta jedoch dazu, die Existenz der Jemaah Islamiyah (JI – Islamische Gemeinschaft) und anderer radikalislamistischer Akteure im Land anzuerkennen und einen Kurswechsel in der Antiterrorismuspolitik einzuläuten.<sup>59</sup>

Schon kurz nach den Attentaten von Bali wurden die nationale Gesetzgebung umfassend verändert, eine Antiterrorereinheit der Polizei gegründet und Dutzende Terrorverdächtige verhaftet. Dennoch war Indonesien nach wie vor bemüht, sich aufgrund der starken innenpolitischen Opposition vom militarisierten US-Ansatz in der Antiterrorpolitik zu distanzieren.<sup>60</sup> So hob Jakarta immer wieder hervor, wie wichtig moderate islamische zivilgesellschaftliche Organisationen seien.<sup>61</sup> Der indonesische Ansatz beruht im Wesent-

<sup>54</sup> Peter Chalk/Carl Ungerer, *Neighbourhood Watch. The Evolving Terrorist Threat in Southeast Asia*, Canberra: Australian Strategic Policy Institute, Juni 2008.

<sup>55</sup> Abdul Khalik, »RI Pursues Counterterrorism Convention at Cebu Summit«, in: *The Jakarta Post* (online), 4.12.2006, <[www.thejakartapost.com/news/2006/12/04/ri-pursues-counterterrorism-convention-cebu-summit.html](http://www.thejakartapost.com/news/2006/12/04/ri-pursues-counterterrorism-convention-cebu-summit.html)> (eingesehen am 11.12.2014).

<sup>56</sup> Ralf Emmers, »Comprehensive Security and Resilience in Southeast Asia: ASEAN's Approach to Terrorism«, in: *The Pacific Review*, 22 (2009) 2, S. 159–177 (165).

<sup>57</sup> Marty M. Natalegawa, *Statement by H.E. Mr. R.M. Marty M. Natalegawa, Minister for Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, Session I: Opening Session: Strengthening the Implementation of the United Nations Global Counter Terrorism Strategy*, Genf, 13.6.2013, <[www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/opening-session-stmt-Indonesia.pdf](http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/opening-session-stmt-Indonesia.pdf)>.

<sup>58</sup> Interviews mit Mitarbeitern des Habibie Center, Jakarta, 30.3.2015.

<sup>59</sup> Jonathan T. Chow, »ASEAN Counterterrorism Cooperation since 9/11«, in: *Asian Survey*, 45 (2005) 2, S. 302–321.

<sup>60</sup> Marty M. Natalegawa, *Statement by H.E. Mr. R.M. Marty M. Natalegawa, Minister for Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, Secretary-General's Symposium on International Counter-Terrorism Cooperation*, New York, 19.9.2011, <[www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/indonesia.pdf](http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/indonesia.pdf)>.

<sup>61</sup> Hassan Wirajuda, *Speech at a Breakfast Forum with the*



lichen auf zwei Säulen: zum einen auf der Strafverfolgung von Terroristen, die im Einklang mit rechtsstaatlichen, demokratischen Prinzipien erfolgen soll, zum anderen auf einem »soft power approach«, der die Deradikalisierung und Rehabilitation von Terroristen zum Ziel hat und eine enge Kooperation zwischen religiösen Autoritäten, zivilgesellschaftlichen Organisationen und staatlichen Institutionen (Polizei, Justiz, Gefängnisse) vorsieht. In der Innensicht hebt sich der indonesische Ansatz gerade durch diese Grundsätze und Praxis nicht nur von dem der USA, sondern auch einiger seiner Nachbarn positiv ab: Vor allem Singapur und Malaysia haben im Zuge der Anschläge des 11. September drakonische Antiterrorismusetzen erlassen.<sup>62</sup>

Weil Gruppierungen wie die Jemaah Islamiyah zudem stark vernetzt sind, so mit der im Süden der Philippinen operierenden Abu Sayyaf und der Moro Islamic Liberation Front, ist aus indonesischer Sicht ein regionaler Ansatz unabdingbar. Gerade im Hinblick auf transnationale Sicherheitsbedrohungen wie dem Terrorismus unterstrich Jakarta wiederholt, regionale Integration sei unerlässlich, um Stabilität und Sicherheit aufrechtzuerhalten.<sup>63</sup> Der damalige Außenminister Marty Natalegawa hob in diesem Kontext vor allem die regionale Zusammenarbeit im Rahmen der ACCT hervor.<sup>64</sup>

### Implementation in Indonesien

Auf nationaler Ebene hat Indonesien daher eine Reihe von Gesetzen<sup>65</sup> erlassen, die zentrale Punkte der auf

regionaler Ebene entworfenen Ansätze zur Terrorismusbekämpfung beinhalten. 2010 wurde beispielsweise eine nationale Antiterrorismusbehörde (Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, BNPT) geschaffen, die sich vor allem der Prävention und Deradikalisierung widmen soll. Zudem hat Indonesien sowohl die ACCT als auch das MLA ratifiziert und sich seit Beginn der 2000er Jahre für ein regionales Auslieferungsabkommen (ASEAN Extradition Treaty) stark gemacht,<sup>66</sup> das aber bisher unter anderem am Widerstand Singapurs gescheitert ist. Auf operativer Ebene hat Indonesien nicht nur zahlreiche regionale Konferenzen, Workshops und Trainings zu terrorismusrelevanten Themen veranstaltet, sondern beherbergt beispielsweise auch das Jakarta Centre for Law Enforcement Cooperation (JCLEC). Es wurde mit umfassender Unterstützung internationaler Geber aufgebaut und bietet für Polizeibeamte aus dem pazifischen Raum Kurse zu einer breiten Themenpalette an, die von Geldwäsche über Deradikalisierung und Forensik bis hin zu Ermittlungstechniken reicht. Außerdem beteiligt sich Indonesien aktiv an internationalen Foren wie dem ARF oder dem Global Counter-Terrorism Forum (GCTF). In Letzterem hat Indonesien zusammen mit Australien den Vorsitz der Südostasien-Arbeitsgruppe inne. Weiterhin hat das Land einige für die globale Antiterrorismuspolitik wichtige internationale Konventionen ratifiziert.<sup>67</sup>

Daher lässt sich mit Fug und Recht behaupten, dass Indonesien in der Antiterrorpolitik auf regionaler Ebene seit 2002 eine führende Rolle gespielt hat. Ein Hauptgrund dafür dürfte sein, dass das Land hinsichtlich Ausmaß und Schwere terroristischer Anschläge besonders betroffen ist. Indonesiens verstärkte Aktivität auf regionaler Ebene wurde von Beobachtern als Anzeichen für ein indonesisches »re-engagement« in der ASEAN gewertet, nachdem es seit 1998 jahrelang mit massiven innenpolitischen Problemen infolge des Übergangs von der autoritären Herrschaft Suhartos zur Demokratie zu kämpfen hatte.<sup>68</sup> Das Beispiel

*Carnegie Endowment for International Peace and USINDO*, Washington D.C., 8.6.2009, <[www.kemlu.go.id/Pages/SpeechTranscriptionDisplay.aspx?Name1=Pidato&Name2=Menteri&IDP=1&l=en](http://www.kemlu.go.id/Pages/SpeechTranscriptionDisplay.aspx?Name1=Pidato&Name2=Menteri&IDP=1&l=en)> (eingesehen am 13.12.2014).

<sup>62</sup> Solahudin, »Jokowi's Priorities in Addressing Terrorism«, in: *The Jakarta Post* (online), 18.9.2014, <[www.thejakartapost.com/news/2014/09/18/jokowi-s-priorities-addressing-terrorism.html](http://www.thejakartapost.com/news/2014/09/18/jokowi-s-priorities-addressing-terrorism.html)> (eingesehen am 13.12.2014).

<sup>63</sup> Wirajuda, *Keynote Address on »Regional Integration in the Asia-Pacific«* [wie Fn. 26].

<sup>64</sup> Margareth S. Arintonang, »Indonesia Set to Ratify ASEAN Anti-Terror Pact«, in: *The Jakarta Post* (online), 9.3.2012, <[www.thejakartapost.com/news/2012/03/09/indonesia-set-ratify-asean-anti-terror-pact.html](http://www.thejakartapost.com/news/2012/03/09/indonesia-set-ratify-asean-anti-terror-pact.html)> (eingesehen am 13.12.2014).

<sup>65</sup> Unter anderem sind dies ein Antiterrorgesetz (Anti-Terrorism Law No. 15/2003), ein Gesetz gegen Geldwäsche (Anti-Money Laundering Law No. 8/2010) sowie ein Gesetz, das die Finanzierung terroristischer Aktivitäten unterbinden soll (The Prevention and the Suppression of Terrorist Financing Law No. 9/2013).

<sup>66</sup> »Indonesia Pushes ASEAN Extradition Agreement«, in: *The Manila Standard*, 23.1.2003; Ciara Spencer, »Reflections on the Effectiveness of Extradition in the ASEAN Region«, in: Saskia Hufnagel/Clive Harfield/Simon Bronitt (Hg.), *Cross-Border Law Enforcement. Regional Law Enforcement Cooperation – European, Australian and Asia-Pacific Perspectives*, London: Routledge, 2012, S. 143–162.

<sup>67</sup> Irman Moad, »ASEAN Counter-Terrorism Cooperation«, in: *Asian Defence Journal*, (April 2013), S. 6–8.

<sup>68</sup> Emmers, »Comprehensive Security and Resilience in Southeast Asia« [wie Fn. 56], S. 172.

regionale Antiterrorismuspolitik und Indonesiens Stellenwert darin zeigt jedoch auch, welch enge Grenzen dem indonesischen Führungsanspruch gesetzt sind. Definiert wurden diese durch den Widerstand Vietnams, Myanmars und Singapurs gegen eine Flexibilisierung des Nichteinmischungsprinzips, die Indonesien für die regionale Antiterrorismuspolitik zur Diskussion gestellt hatte, zum Beispiel bei der Auslieferung von Terrorismusverdächtigen.<sup>69</sup> Offen bleibt zudem, ob und inwieweit die fortschreitende Zersplitterung gewaltbereiter islamistischer Gruppierungen in Indonesien sowie strategische und operative Veränderungen innerhalb dieser Gruppen<sup>70</sup> zur Folge haben, dass die regionalen Ansätze zur Antiterrorpolitik neu justiert werden.<sup>71</sup>

## Indonesien in der AEC: Gemeinsamer Lufttransportmarkt

Laut dem 2003 verabschiedeten Bali Concord II wird neben dem freien Güterverkehr auch eine weitgehende Liberalisierung des Dienstleistungssektors angestrebt. Ein wesentlicher Teil dessen ist die Einführung eines Gemeinsamen Lufttransportmarktes (ASEAN Single Aviation Market, ASAM). Damit soll den Fluggesellschaften der Region Zugang zu neuen Flugrouten und Märkten verschafft werden. Die Luftfahrtindustrie Südasiens ist in den letzten Jahren sprunghaft gewachsen. Wesentliche Bedeutung kommt hierbei Indonesien zu, welches über nahezu die Hälfte der Bevölkerung Südasiens und fast drei Dutzend internationale Flughäfen verfügt. Dass die Mittelschicht in den Ländern der Region wächst, hat die Passagierzahlen sowie die Zahl der regionalen Fluggesellschaften stetig ansteigen lassen. Aufgrund der geographischen Gegebenheiten, vor allem in den Archipelen des maritimen Südasiens, ist der Flugverkehr besonders wichtig. Bislang allerdings waren die Zugänge zu nationalen Luftverkehrsplätzen durch bilaterale Abkommen zwischen einzelnen

ASEAN-Mitgliedstaaten festgelegt. Diese Vereinbarungen regelten Passagierzahlen, Startplätze und Sicherheitsstandards und bevorzugten generell die nationalen Fluggesellschaften, indem sie den Marktzugang für ausländische Airlines beschränkten.<sup>72</sup>

## ASEAN-Übereinkünfte und -Integrationsschritte

Die Ursprünge des Gemeinsamen Lufttransportmarktes reichen bis ins Jahr 2002 zurück, als ein Memorandum zur Luftfracht (ASEAN Memorandum of Understanding on Air Freight Services) unterzeichnet wurde. Es bezog sich allerdings nur auf Frachtflugzeuge mit einer Kapazität von 100 Tonnen (seit 2007: 250 Tonnen). Der wegen geographischer Gegebenheiten erschwerte Personentransport – Indonesien besteht aus mehreren zehntausend Inseln, umfasst zahlreiche kaum zugängliche Bergregionen und weist deswegen viele unterentwickelte Straßen- und Eisenbahnnetze auf – sollte ab 2003 gemäß dem Bali Concord II in der gesamten ASEAN liberalisiert werden. Zwar wird in den Diskussionen um den ASAM gern auf das Projekt der EU zu freien Lufträumen (open skies) Bezug genommen, doch die für Ende 2015 vorgesehene Liberalisierung des südostasiatischen Luftverkehrs ist bislang weitaus bescheidener.<sup>73</sup> Im Wesentlichen ist ASAM auf die dritte, vierte und fünfte Freiheit der Luft (von insgesamt neun) beschränkt.<sup>74</sup> Dies bedeutet, dass Fluggesellschaften Passagiere oder Fracht vom Heimatstaat der jeweiligen Airline ins Ausland (dritte Freiheit) und zurück (vierte Freiheit) sowie zwischen fremden Staaten mit Start oder Ziel im Heimatstaat (fünfte Freiheit) transportieren dürfen. Bisher nicht auf der Agenda steht eine umfassendere Liberalisierung wie in der EU, wo auch der Transport zwischen Staaten ohne Berührung oder Zwischenlandung im Heimatstaat möglich ist, sowie der Flug zwischen zwei Zielen innerhalb eines anderen Staates (»Kabotage«).

Die angestrebte Open-Skies-Regelung der ASEAN beruht auf drei separaten Vereinbarungen. Das 2009

<sup>69</sup> Weatherbee, *Indonesia in ASEAN* [wie Fn. 20], S. 64.

<sup>70</sup> Diese äußerten sich bislang beispielsweise in einer Abkehr von westlichen Zielen und einer Hinwendung auf lokale oder nationale Anschlagziele wie Kirchen oder Polizeistationen. Vgl. International Crisis Group (Hg.), *How Indonesian Extremists Regroup*, Jakarta/Brüssel, 16.7.2012, <[www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/indonesia/228-how-indonesian-extremists-regroup.aspx](http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/indonesia/228-how-indonesian-extremists-regroup.aspx)> (eingesehen am 7.1.2015).

<sup>71</sup> Interview mit einem Journalisten der Jakarta Post, Jakarta, 30.3.2015.

<sup>72</sup> ASEAN, *ASEAN Economic Community Blueprint*, Jakarta, Januar 2008, <[www.asean.org/archive/5187-10.pdf](http://www.asean.org/archive/5187-10.pdf)>.

<sup>73</sup> ASEAN, *Declaration on the Adoption of the Implementation Framework of the ASEAN Single Aviation Market*, Phnom Penh, 15.12.2011, <[www.asean.org/archive/documents/111219-17th%20ATM\\_Agenda%20Item%208%20Declaration-ASAM.pdf](http://www.asean.org/archive/documents/111219-17th%20ATM_Agenda%20Item%208%20Declaration-ASAM.pdf)>.

<sup>74</sup> Eine kurze Erläuterung findet sich hier: »Die neun Freiheiten im Luftverkehr«, *airliners.de*, 19.12.2013, <[www.airliners.de/die-neun-freiheiten-im-luftverkehr/30992](http://www.airliners.de/die-neun-freiheiten-im-luftverkehr/30992)> (eingesehen am 24.9.2015).

geschlossene Multilateral Agreement on Air Services (MAAS) sieht eine Liberalisierung des Personenverkehrs ab 2010 zwischen den Flughäfen der ASEAN-Hauptstädte vor. Laut dem ebenfalls 2009 vereinbarten Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Air Freight Services (MAFLAFS) soll der Frachtverkehr zwischen allen internationalen Flughäfen der ASEAN-Staaten liberalisiert werden. Das Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Passenger Air Services (MAFLPAS) aus dem Jahr 2010 enthält Regelungen, den Personenverkehr für alle ASEAN-Flughäfen zu liberalisieren. Da die erwähnten Abkommen aber rechtlich nicht bindend sind, liegt die Umsetzung allein in den Händen der Mitgliedstaaten.

### Wer bestimmt die regionale Agenda?

Vor allem Singapur und Malaysia waren bestrebt, die Herstellung von Open Skies voranzutreiben, auch weil ihre eigenen nationalen Fluggesellschaften stark expandieren. Die Absichtserklärungen von 2003 waren jedoch rechtlich nicht bindend und stießen auf den Philippinen und mehr noch in Indonesien auf starke Widerstände. Aus diesen Gründen begannen Singapur und Malaysia zunächst mit einer bilateralen Liberalisierung des zivilen Luftverkehrs. Sichtbare Ergebnisse waren einige subregionale multilaterale Vereinbarungen mit Singapur als treibender Kraft, etwa ein 2004 zwischen Singapur, Brunei und Thailand geschlossenes Open-Skies-Abkommen. Daneben versuchten beide Staaten immer wieder, eine weitere Liberalisierung des zivilen Luftverkehrs in der Region auf die regionale Agenda zu setzen.

### Wahrnehmung und Position Indonesiens

Vor allem Indonesien als größtes ASEAN-Mitgliedsland hat eine erweiterte Liberalisierung bislang erfolgreich verhindert. Herry Bakti Singayuda Gumay, Direktor der indonesischen Luftfahrtbehörde, behauptete, die von Singapur geforderte vollständige Liberalisierung des Luftverkehrs sei nicht im Interesse Indonesiens.<sup>75</sup> Jakartas Blockadehaltung und sein Protektionismus in Bezug auf ASAM basieren zum einen auf der Annahme, die vor allem in Singapur, Thailand und Malaysia stark expandierenden Billigfluglinien würden indone-

sische Fluggesellschaften von lukrativen Flugrouten verdrängen. Hierzu zählen insbesondere die außerordentlich gefragten Verbindungen zwischen den Hauptstädten Bangkok und Jakarta sowie Singapur und Jakarta. Der Vorsitzende des Verbandes indonesischer Fluggesellschaften, Tengku Burhanuddin, erklärte, Liberalisierungsmaßnahmen, die über die bislang erfolgte graduelle Öffnung des Marktes hinausgingen, würden den indonesischen Fluggesellschaften schaden, da »ausländische Fluggesellschaften dann indonesische Passagiere nach Europa transportieren werden, währenddessen wir dies selbst übernehmen wollen«.<sup>76</sup> Zum anderen stand aus indonesischer Sicht von vornherein fest, dass gerade kleinere ASEAN-Staaten wie Singapur und Brunei, die jeweils nur über einen einzigen internationalen Flughafen und keinen binnenländischen Flugverkehr verfügen, überproportional von einer Liberalisierung profitieren würden. Ein wirklich »offener Himmel« würde beispielsweise singapurischen Fluggesellschaften Zugang zu mehreren Dutzend indonesischen Flughäfen verschaffen, während indonesische Airlines lediglich Singapurs einzigen Flughafen Changi ansteuern könnten. Folglich würde Indonesien, obwohl größter Luftverkehrsraum Südasiens mit immensem Wachstumspotential, aus Sicht indonesischer politischer Eliten wie Lobbygruppen zu den Verlierern von Open Skies gehören.<sup>77</sup>

Zudem beklagte Emirsyah Satar, Generaldirektor der staatlichen indonesischen Fluglinie Garuda, im Hinblick auf offene Lufträume gebe es keine fairen Wettbewerbsbedingungen für indonesische Fluggesellschaften, da andere ASEAN-Staaten mit Verweis auf niedrige Sicherheitsstandards den Marktzugang für indonesische Airlines einschränken würden.<sup>78</sup> Besonders die kleineren indonesischen Fluggesellschaften haben aufgrund häufiger Sicherheitsmängel einen schlechten Ruf in der Region und könnten daher im Falle einer vollständigen Liberalisierung des Flugmarktes das Nachsehen haben.<sup>79</sup> Die erwähnten

<sup>75</sup> »Indonesia Rejects Singapore's Call for Aviation Liberalization«, in: *Asia Pulse*, 8.10.2010.

<sup>76</sup> »Govt Readies Airports for ASEAN Open Sky«, in: *The Jakarta Post* (online), 16.1.2010, <[www.thejakartapost.com/news/2010/01/16/govt-readies-airports-asean-open-sky.html](http://www.thejakartapost.com/news/2010/01/16/govt-readies-airports-asean-open-sky.html)> (eingesehen am 8.2.2015).

<sup>77</sup> Interview mit einem Berater indonesischer Fluggesellschaften, Jakarta, 31.3.2015.

<sup>78</sup> »Skies Open: OBG Talks to Emirsyah Satar, CEO, Garuda Indonesia«, in: Oxford Business Group, *The Report: Indonesia 2014*, London 2014, S. 267f, <[www.oxfordbusinessgroup.com/interview/skies-open-obg-talks-emirsyah-satar-ceo-garuda-indonesia](http://www.oxfordbusinessgroup.com/interview/skies-open-obg-talks-emirsyah-satar-ceo-garuda-indonesia)> (eingesehen am 3.12.2014).

<sup>79</sup> Batari Saraswati/Shinya Hanaoka, »Aviation Policy in

protektionistischen Maßnahmen, die den unterzeichneten Abkommen zuwiderlaufen, dienen laut dem Direktor der indonesischen Luftfahrtbehörde vor allem dazu, indonesische Fluggesellschaften zu schützen.<sup>80</sup> Auch aus Sicht indonesischer Airline-Vertreter kommen also die zu erwartenden positiven Effekte des offenen Luftraums nicht allen Beteiligten gleichermaßen zugute. Stattdessen wird angenommen, dass sie überwiegend zu Lasten Indonesiens gehen.<sup>81</sup>

## Implementation in Indonesien

Aus dieser Wahrnehmung heraus wird der Schluss gezogen, die nationalen Fluggesellschaften müssten vor der Konkurrenz aus anderen ASEAN-Staaten geschützt werden.<sup>82</sup> Dies hat sich auch in der nationalen Gesetzgebung niedergeschlagen: Artikel 94 der indonesischen Luftfahrtgesetzgebung sieht lediglich eine Liberalisierung dritter, vierter und fünfter Freiheiten der Luftfahrt vor und untersagt eine weitergehende Öffnung des nationalen Marktes.<sup>83</sup> Dementsprechend hat Indonesien erst Ende 2014 als letzter ASEAN-Staat das Abkommen zur Liberalisierung des Personenluftverkehrs (MAAS) ratifiziert,<sup>84</sup> das Abkommen zur Liberalisierung des Frachtverkehrs (MAFLAFS) jedoch bisher nicht. Nach langen Verhandlungen erklärte

Jakarta zudem, es werde die im MAFLPAS-Abkommen bis Ende 2015 vorgesehene Liberalisierung des Personenverkehrs nur in einer eingeschränkten Fassung umsetzen.<sup>85</sup> Nur fünf der 29 internationalen Flughäfen des Landes werden für Fluggesellschaften anderer ASEAN-Staaten geöffnet. Neben dem bereits gemäß MAAS geöffneten Flughafen Jakarta sind dies Medan, Denpasar, Surabaya und Makassar. Der Zugang zu den anderen Flughäfen wird ausschließlich über bilaterale Abkommen möglich sein. Parallel dazu wurden die Sicherheitsbestimmungen für ausländische Fluggesellschaften verschärft und die verfügbaren Startpositionen begrenzt. Während in allen anderen ASEAN-Staaten (mit Ausnahme der Philippinen) unabhängige Institutionen für die Vergabe der Start- und Landepositionen gegründet wurden, steht dem formell unabhängigen Indonesia Slot Coordinator (IDSC) ein Mitarbeiter der staatlichen Fluggesellschaft Garuda vor.<sup>86</sup>

Indonesiens zögerliches Verhalten in Bezug auf den gemeinsamen Lufttransportmarkt hat auch mit dem derzeitigen Zustand der Infrastruktur internationaler Flughäfen im Land zu tun. Große Airports wie Surabaya, Denpasar und vor allem Jakarta operieren schon seit Jahren weit jenseits der Kapazitäten, für die sie beim Bau ausgelegt waren. Jakartas Soekarno-Hatta-Flughafen beispielsweise wurde für 22 Millionen Passagiere jährlich geplant, wies aber für 2013 ein Passagiervolumen von fast 60 Millionen auf.<sup>87</sup> Neue Terminals und für Jakarta ein neuer Flughafen sind derzeit in Planung, aber exakte Fertigstellungstermine bislang unbekannt.

Aus diesen Gründen hat Indonesien einige der Zielvorgaben deutlich unterschritten, die in den Anhängen zu den Open-Skies-Abkommen festgelegt worden waren. Bis heute hat das Land entgegen den Zielen des gemeinsamen Lufttransportmarktes nur einen kleinen Teil seiner internationalen Flughäfen für Wettbewerber aus anderen ASEAN-Staaten geöffnet. Die ASEAN-eigene Bewertungsliste (scorecard) im Verkehrswesen verweist darauf, dass Indonesien weniger als die Hälfte der bis 2015 geplanten Integrationsschritte geleistet hat.<sup>88</sup> Die wesentlichen Impulse für eine Liberalisie-

Indonesia and Its Relation to ASEAN Single Aviation Market«, in: *Proceedings of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, 9 (2013) 3, S. 7.

<sup>80</sup> »Government to Restrict Asean Open Sky Policy on Five Airports«, in: *Tempo*, 9.4.2010, <<http://tempo.co.id/hg/ekbis/2010/04/09/brk,20100409-239305.uk.html>> (eingesehen am 6.6.2015).

<sup>81</sup> Interview mit einem Berater indonesischer Fluggesellschaften, Jakarta, 31.3.2015; »Taking Off: OBG Talks to Emir-syah Satar, President & CEO, Garuda Indonesia«, in: Oxford Business Group, *The Report: Indonesia 2013*, London 2013, S. 237, <[www.oxfordbusinessgroup.com/interview/taking-obg-talks-emirsyah-satar-president-ceo-garuda-indonesia](http://www.oxfordbusinessgroup.com/interview/taking-obg-talks-emirsyah-satar-president-ceo-garuda-indonesia)> (eingesehen am 3.12.2014).

<sup>82</sup> »Discourse: RI's Aviation Growth to Skyrocket«, in: *The Jakarta Post* (online), 27.5.2013, <[www.thejakartapost.com/news/2013/05/27/discourse-ri-s-aviation-growth-skyrocket.html](http://www.thejakartapost.com/news/2013/05/27/discourse-ri-s-aviation-growth-skyrocket.html)> (eingesehen am 6.6.2015).

<sup>83</sup> Für eine (inoffizielle) Übersetzung des entsprechenden Gesetzestextes siehe *The Republic of Indonesia's Law, Number 1, Year 2009, on Aviation*, <[www.vertic.org/media/National%20Legislation/Indonesia/ID\\_Aviation%20Act.pdf](http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Indonesia/ID_Aviation%20Act.pdf)>.

<sup>84</sup> »AirAsia, MAHB to Benefit from Indonesia Ratification of Asean Open Skies Pact«, in: *The Star*, 24.9.2014, <[www.the-star.com.my/Business/Business-News/2014/09/24/AirAsia-MAHB-expected-to-benefit-from-Indonesia-ratification/](http://www.the-star.com.my/Business/Business-News/2014/09/24/AirAsia-MAHB-expected-to-benefit-from-Indonesia-ratification/)> (eingesehen am 8.2.2015).

<sup>85</sup> Tan, *Indonesia among the Powers* [wie Fn. 18].

<sup>86</sup> Saraswati/Hanaoka, »Aviation Policy in Indonesia and Its Relation to ASEAN Single Aviation Market« [wie Fn. 79].

<sup>87</sup> The Port Authority of NY & NJ (Hg.), *Airport Traffic Report*, New York, April 2014, S. 35, <[www.panynj.gov/airports/pdf/traffic/ATR2013.pdf](http://www.panynj.gov/airports/pdf/traffic/ATR2013.pdf)>.

<sup>88</sup> ASEAN, *ASEAN Economic Community Scorecard*, Jakarta, März 2012, S. 23, <[www1.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10132.pdf](http://www1.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10132.pdf)>.

zung des Luftverkehrs kamen von Singapur und in geringerem Maße auch von Malaysia und Thailand. Hinter Indonesiens Rolle als Bremser bei den Open Skies steht zum einen die Besorgnis, der eigene Markt könnte von besser aufgestellten regionalen Konkurrenten überschwemmt werden und nationale Fluggesellschaften dadurch ins Hintertreffen geraten. Zum anderen erklären auch die schlechte Infrastruktur der indonesischen Flughäfen und die damit zusammenhängende Furcht vor einem Verkehrsinfarkt die Zurückhaltung Indonesiens hinsichtlich des Gemeinsamen Lufttransportmarktes. Aufgrund der Widerstände aus Indonesien erscheint die vorgesehene Liberalisierung des ASEAN-Luftraums zum 31. Dezember 2015 derzeit unrealistisch.

### Indonesien in der AEC: Arbeitnehmerfreizügigkeit

Ein wichtiger Bereich in der ASEAN-Wirtschaftsgemeinschaft (AEC) ist neben der Dienstleistungsfreizügigkeit auch die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Diese soll erweitert werden, um den wachsenden Bedarf nach qualifizierten Arbeitskräften in der Region zu decken. Allerdings sind bislang fast 90% der Arbeitsmigranten innerhalb der ASEAN von der Arbeitnehmerfreizügigkeit ausgeschlossen, da die existierenden Abkommen sich auf einige hochqualifizierte Berufsgruppen beschränken. Gut ausgebildete Arbeitskräfte machen nach wie vor einen äußerst geringen Anteil der gesamten Arbeitsmigration in der ASEAN aus.<sup>89</sup> Zudem ist dort eine starke Diskrepanz zwischen Herkunfts- und Empfängerländern zu verzeichnen. 97% der schätzungsweise 6,5 Millionen Migranten innerhalb der Region zieht es nach Thailand (3,5 Millionen), Malaysia (1,5 Millionen) und Singapur (1 Million). Über die Hälfte von ihnen stammen aus den Philippinen (34%) und Indonesien (20%). Auch in puncto demographische Entwicklung sind die Unterschiede innerhalb der ASEAN groß: Während das Bevölkerungswachstum in Singapur und Malaysia unter 0,5% liegt, wächst Indonesiens Bevölkerung jährlich um über 3%. Ähnlich gravierend sind die Ungleichheiten beim Lebensstandard und bei den Durchschnittseinkommen.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> Jayant Menon, »Narrowing the Development Divide in ASEAN: The Role of Policy«, in: *Asian-Pacific Economic Literature*, 27 (2013) 2, S. 25–51.

<sup>90</sup> Guntur Sugiyarto, »Internal and International Migration in Southeast Asia«, in: Ian Coxhead (Hg.), *Routledge Handbook of*

### ASEAN-Übereinkünfte und -Integrationsschritte

Die Migration qualifizierter Arbeitskräfte innerhalb der ASEAN Community soll vereinfacht werden – zum einen durch Erleichterung und Harmonisierung von Arbeits- und Aufenthaltserlaubnissen für qualifizierte Arbeitskräfte, zum anderen durch die ASEAN-weite Anerkennung einer Reihe spezifischer Berufsabschlüsse und anderweitiger Qualifikationen.<sup>91</sup>

Der AEC-Entwurf (Blueprint) sieht vor, alle substantiellen Beschränkungen für Anbieter von Dienstleistungen abzubauen. Ihnen soll gestattet werden, in der gesamten ASEAN tätig zu werden und Firmen in anderen Mitgliedstaaten zu gründen.<sup>92</sup> Dies hat in erster Linie eine politisch-administrative Dimension: Die Mitgliedstaaten müssen Visa und Arbeitserlaubnisse ausstellen sowie ihre Gesetzgebungen zu Investitionen liberalisieren. Zu diesem Zweck haben die ASEAN-Staaten 2012 zwei Abkommen unterzeichnet. Das Abkommen zur Personenfreizügigkeit (ASEAN Agreement on the Movement of Natural Persons) bildet den rechtlichen Rahmen für die zeitweilige Arbeitsmigration innerhalb der ASEAN. Gemäß seinen Bestimmungen sollen die Visa-Prozeduren für Geschäftsreisende, Dienstleister und den Transfer von Firmenmitarbeitern von einem ASEAN-Mitgliedstaat in einen anderen angeglichen werden. Das Investitionsabkommen (ASEAN Comprehensive Investment Agreement, ACIA) betrifft Investoren, Manager und Vorstandsmitglieder von Unternehmen. Es definiert vereinfachte und in der Region harmonisierte Verfahren für temporäre Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse, sofern in einem anderen ASEAN-Staat »substantielle Mengen an Kapital oder anderen Ressourcen« investiert werden sollen.<sup>93</sup>

*Southeast Asian Economics*, London: Routledge, 2015, S. 270–300 (273).

<sup>91</sup> Guntur Sugiyarto/Dovelyn Rannveig Mendoza, A »Freer« *Flow of Skilled Labour within ASEAN: Aspirations, Opportunities, and Challenges in 2015 and Beyond*, Washington, D.C.: Migration Policy Institute, Dezember 2014 (Policy Brief), S. 2, <[www.migrationpolicy.org/research/freer-flow-skilled-labour-within-asean-aspirations-opportunities-and-challenges-2015](http://www.migrationpolicy.org/research/freer-flow-skilled-labour-within-asean-aspirations-opportunities-and-challenges-2015)> (eingesehen am 22.6.2015).

<sup>92</sup> Sanchita Basu Das, »The ASEAN Economic Community's Labour Policy Needs Work«, in: *East Asia Forum*, 27.9.2014, <[www.eastasiaforum.org/2014/09/27/the-asean-economic-communitys-labour-policy-needs-work/](http://www.eastasiaforum.org/2014/09/27/the-asean-economic-communitys-labour-policy-needs-work/)> (eingesehen am 22.6.2015).

<sup>93</sup> Für den Text des Abkommens siehe die ASEAN-Website: <[www.asean.org/resources/publications/asean-publications/item/asean-comprehensive-investment-agreement](http://www.asean.org/resources/publications/asean-publications/item/asean-comprehensive-investment-agreement)> (eingesehen am 23.6.2015).

Aus den Inhalten beider Abkommen lässt sich herauslesen, dass die ASEAN-Staaten zwar eine »freiere«, aber keine »freie« Migration qualifizierter Arbeitskräfte innerhalb der Organisation beabsichtigen.<sup>94</sup> Der individuelle Versuch, Arbeit oder eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis in einem anderen ASEAN-Staat zu erlangen, fällt nicht in den Geltungsbereich der Abkommen. Vielmehr zielt vor allem das ACIA hauptsächlich auf einen Transfer von Arbeitskräften ab, die für eine gewisse Zeit vom Hauptsitz einer Firma in einem ASEAN-Staat in eine Filiale oder Tochtergesellschaft in einem anderen Mitgliedstaat abgesandt werden.

Die ASEAN-Staaten haben zudem vereinbart, die Anerkennung bestimmter Abschlüsse und beruflicher Qualifikationen innerhalb der Region voranzutreiben. Dazu unterzeichneten sämtliche Mitgliedstaaten entsprechende gegenseitige Übereinkünfte (Mutual Recognition Agreement, MRA). Diese existieren mittlerweile für sechs Berufsgruppen: Ingenieure, Krankenpflegepersonal, Architekten, Ärzte, Zahnärzte und Touristikmitarbeiter. In einigen Bereichen wie der Buchhaltung wird derzeit über weitere MRAs verhandelt. Um die Anerkennung der Berufsabschlüsse und Qualifikationen zu harmonisieren, wurden auf ASEAN-Ebene »Joint Committees« in den betreffenden Berufsgruppen eingerichtet. In diesen Komitees kommen Repräsentanten der jeweiligen nationalen Fachvereinigungen (zum Beispiel der Architektenkammer) zusammen, um die in den MRAs festgelegten Bestimmungen zu institutionalisieren.<sup>95</sup> Allerdings gibt es auch hier zahlreiche Einschränkungen: Oft ist es noch nicht gelungen, auf ASEAN-Ebene die gemeinsamen Bestimmungen für die Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen hinreichend präzise festzulegen, um eine stringente Implementierung zu ermöglichen.<sup>96</sup> In einigen Mitgliedstaaten sind zudem die Abschlüsse und Qualifikationen für bestimmte Berufsgruppen auf nationaler Ebene nicht zufriedenstellend standardisiert, woran die Umsetzung der MRAs in die Praxis scheitert. Und schließlich sind es nach wie vor die Mitgliedstaaten, die nach Abschluss

der MRAs darüber entscheiden, wem sie Visa erteilen, welche Aufenthaltsregelungen sie treffen und welche Berufsabschlüsse sie anerkennen.

### Wer bestimmt die regionale Agenda?

In der Region dominierten bislang vor allem Singapur und Malaysia sowie in geringerem Maße Thailand die Agenda im Bereich Arbeitnehmerfreizügigkeit. Geennzeichnet sind diese Staaten durch dynamische, hochentwickelte und auf den Dienstleistungssektor ausgerichtete Volkswirtschaften, niedrige Geburtenraten und einen daraus resultierenden Fachkräftemangel in einigen Berufsgruppen. Deshalb sehen sie im Zuzug qualifizierter Arbeitnehmer aus anderen ASEAN-Mitgliedstaaten Vorteile für die eigene wirtschaftliche Entwicklung. In Singapur beispielsweise sind 1,3 Millionen ausländische Arbeitskräfte beschäftigt und die gezielte Anwerbung von Fachkräften wird als Innovationspotential und Motor eigenen Wirtschaftswachstums angesehen.<sup>97</sup>

Staaten mit hohen Geburtenraten, höherer Arbeitslosigkeit und einem Arbeitskräfteüberschuss wie die Philippinen und Indonesien nehmen dagegen eher konservative Positionen ein, um ihren Arbeitsmarkt vor dem Zuzug ausländischer Arbeitskräfte zu schützen. So beschrieb der indonesische Bildungsminister Anies Baswedan die demographische Entwicklung des Landes als potentielle »Zeitbombe«.<sup>98</sup> Allerdings versuchte Indonesien wiederholt, das Thema Migration geringqualifizierter Arbeitskräfte, die größtenteils aus Indonesien, den Philippinen und Myanmar stammten, auf die ASEAN-Agenda zu hieven.<sup>99</sup> In den letzten Jahren häuften sich negative Berichte über die Schicksale indonesischer Arbeitsmigranten in Malaysia und Singapur. Nachrichten über Missstände wie ausbleibende Lohnzahlungen, die Verweigerung grundlegender Arbeitnehmerrechte bis hin zur Misshandlung haben den Druck auf Jakarta erhöht, sich dafür einzusetzen, dass den Rechten geringqualifizierter Arbeitsmigranten auf regionaler Ebene mehr Geltung verschafft wird.<sup>100</sup> Vorstöße Jakartas, über eine 2007 verabschie-

<sup>94</sup> Sugiyarto/Mendoza, A »Freer« Flow of Skilled Labour within ASEAN [wie Fn. 91], S. 3.

<sup>95</sup> Sarah Huelser/Adam Heal, *Moving Freely? Labour Mobility in ASEAN*, Bangkok: Asia-Pacific Research and Training Network on Trade, Juni 2014 (Policy Brief, Nr. 40), <<http://artnet.unescap.org/pub/polbrief40.pdf>>.

<sup>96</sup> Australian Agency for International Development (AusAID) (Hg.), *Free Flow of Skilled Labour Study*, Final Report, Canberra, 10.10.2010, S. 27.

<sup>97</sup> Interview mit einem Mitarbeiter des ASEAN-Sekretariats, Jakarta, 30.3.2015.

<sup>98</sup> Adelia Anjani Putri, »In Education Sector, Myriad Investment Opportunities, Minister Says«, in: *The Jakarta Globe*, 12.11.2014.

<sup>99</sup> Interview mit einem Mitarbeiter der Human Rights Working Group (HRWG) Indonesia, Jakarta, 31.5.2015.

<sup>100</sup> International Organization for Migration (IOM) (Hg.),

dete, rechtlich nicht bindende Absichtserklärung (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) hinauszugehen, scheiterten bisher aber am Widerstand der drei großen Empfängerstaaten Singapur, Malaysia und Thailand.<sup>101</sup>

### Wahrnehmung und Position Indonesiens

Die konservative Position Indonesiens zu den derzeit geltenden Arbeitnehmerfreizügigkeitsregelungen basiert auf einer Sichtweise, welche vor allem deren potentielle Nachteile für den heimischen Arbeitsmarkt und den Stellenwert indonesischer Berufsabschlüsse betont. Vor allem die Sorge vor einer Öffnung des heimischen Arbeitsmarktes für qualifizierte Arbeitskräfte aus anderen ASEAN-Staaten und dem möglichen Verlust von Arbeitsplätzen für Indonesier bestimmt die nationale Diskussion. Das Arbeitsministerium ließ verlauten, dass die Gesetzeslage nicht verändert werde, obwohl Indonesien generell offen für den Zuzug ausländischer Arbeitskräfte sei. Diesem setzen rechtliche Regelungen durch etliche Vorbehalte enge Grenzen. Beispielsweise müssen Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis jährlich neu beantragt werden und unter Angabe der spezifischen Qualifikationen ist darzulegen, dass der betreffende Arbeitsplatz nur von einem Ausländer ausgefüllt werden kann. Zudem müssen die Arbeitgeber nachweisen, dass der ausländischen Arbeitskraft mindestens zwei indonesische Stellvertreter zur Seite stehen. Durch diese Maßnahme soll ein »Wissenstransfer« nach Indonesien gewährleistet werden: Indonesische Fachkräfte sollen auf diese Weise direkt vom Wissen und den Erfahrungswerten ausländischer Fachkräfte profitieren.<sup>102</sup>

Darüber hinaus fordern die indonesischen Gewerkschaften, angesichts von Millionen arbeitsloser und schlecht ausgebildeter Indonesier solle die Politik ihr Augenmerk eher darauf richten, im Land selbst Arbeitsplätze zu schaffen und die Armut zu verrin-

gern.<sup>103</sup> Auch zahlreiche Wirtschaftsvertreter hegen Befürchtungen. Laut dem stellvertretenden Vorsitzenden der indonesischen Handelskammer in Jakarta, Sarman Simanjorang, sei das mögliche Eindringen ausländischer Arbeitskräfte in den heimischen Arbeitsmarkt besorgniserregend. Als Beispiel dafür erwähnte Sarman nicht näher spezifizierte Berichte über philippinische Krankenschwestern, die begonnen hätten, Indonesisch zu lernen.<sup>104</sup>

Denkbare Vorteile einer Liberalisierung des Migrationsregimes, etwa Arbeitsmöglichkeiten für höherqualifizierte Indonesier in anderen ASEAN-Staaten, werden zudem oft von Ängsten überlagert, Indonesier könnten einem direkten Wettbewerb mit womöglich besser qualifizierten Arbeitskräften aus anderen ASEAN-Staaten nicht standhalten.<sup>105</sup> In seinem Jahresbericht für 2014 warnte das *Komite Nasional Ekonomi*, ein Zusammenschluss indonesischer Wirtschaftswissenschaftler, Indonesien werde mit Eintritt in die AEC überwiegend zu einem Markt für andere ASEAN-Staaten.<sup>106</sup> Diese Befürchtungen werden in Teilen von Analysen internationaler Organisationen gestützt, die wiederholt auf die schlechte Qualität des indonesischen Schul- und Ausbildungssystems als Hauptursache verwiesen haben. Fast 70% der indonesischen Arbeitskräfte verfügen über keinen Oberschulabschluss – ein Umstand, auf den wiederum der Mangel an gut ausgebildeten Fachkräften insbesondere in technischen Berufen zurückgeführt wird.<sup>107</sup> Dagegen haben über 80% der Singapuris und Malaysier einen Oberschulabschluss.<sup>108</sup> Auch die im regionalen Vergleich niedri-

*Labour Migration from Indonesia*, Jakarta, 2010, <[www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/published\\_docs/Final-LM-Report-English.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/published_docs/Final-LM-Report-English.pdf)>.

<sup>101</sup> Amarjit Kaur, »International Labour Migration Dynamics and Inequality in Southeast Asia«, in: Tanja Bastia (Hg.), *Migration and Inequality*, London: Routledge, 2013, S. 65–92.

<sup>102</sup> »Indonesia Aims to Cut Expat Workforce«, in: *The Nation*, 8.10.2013, <[www.nationmultimedia.com/aec/Indonesia-aims-to-cut-expat-workforce-30216542.html](http://www.nationmultimedia.com/aec/Indonesia-aims-to-cut-expat-workforce-30216542.html)> (eingesehen am 19.6.2015).

<sup>103</sup> Satria Sambijantoro, »Indonesia Spoils Workers: WB«, in: *The Jakarta Post* (online), 9.5.2014, <[www.thejakartapost.com/news/2014/05/09/indonesia-spoils-workers-wb.html](http://www.thejakartapost.com/news/2014/05/09/indonesia-spoils-workers-wb.html)> (eingesehen am 19.6.2015).

<sup>104</sup> Corry Elyda, »City Prepares Local Workers to Compete after AEC«, in: *The Jakarta Post* (online), 21.10.2014, <[www.thejakartapost.com/news/2014/10/21/city-prepares-local-workers-compete-after-aec.html](http://www.thejakartapost.com/news/2014/10/21/city-prepares-local-workers-compete-after-aec.html)> (eingesehen am 19.6.2015).

<sup>105</sup> AusAID (Hg.), *Free Flow of Skilled Labour Study* [wie Fn. 96], S. 12.

<sup>106</sup> Ngurah Swajaya, »Indonesia Must Get Ready Now for the ASEAN Economic Community«, in: *Strategic Review*, (April–Juni 2014) 6, <[www.sr-indonesia.com/in-the-journal/view/indonesia-must-get-ready-now-for-the-asean-economic-community](http://www.sr-indonesia.com/in-the-journal/view/indonesia-must-get-ready-now-for-the-asean-economic-community)> (eingesehen am 19.6.2015).

<sup>107</sup> World Bank (Hg.), *Indonesia: Avoiding the Trap*, Development Policy Review 2014, Jakarta, Mai 2014, <[www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/Indonesia/Indonesia-development-policy-review-2014-english.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/Indonesia/Indonesia-development-policy-review-2014-english.pdf)>.

<sup>108</sup> Nadine Sumedi, »Education Hampering Indonesia's Preparations for AEC in 2015«, in: *The Jakarta Globe*, 24.6.2014, <<http://thejakartaglobe.beritasatu.com/news/education->

ge Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit indonesischer Fachkräfte wird immer wieder beklagt.

Dem Mangel an Fachkräften in Indonesien steht die hohe Nachfrage der eigenen Wirtschaft nach ihnen gegenüber.<sup>109</sup> Einer Arbeitgeberumfrage der Weltbank zufolge haben 70% der befragten Unternehmen in der verarbeitenden Industrie große Schwierigkeiten, geeignetes Fachpersonal zu finden.<sup>110</sup> Indonesische Wirtschaftsverbände wie auch Gewerkschaften haben daher mit Blick auf die AEC 2015 nachdrücklich gefordert, die Qualifikation indonesischer Arbeitnehmer deutlich zu verbessern, um im Wettbewerb mit anderen Fachkräften aus der Region besser bestehen zu können.<sup>111</sup> Allgemein dominiert in Indonesien eine Sichtweise, welche die potentiellen Nachteile der geplanten Wirtschaftsgemeinschaft für den indonesischen Arbeitsmarkt und die heimischen Arbeitskräfte sehr stark betont und Indonesien gegenüber anderen ASEAN-Staaten im Hintertreffen sieht. Hinzu kommt, dass Indonesien ein hohes Bevölkerungswachstum aufweist. Immer mehr junge Menschen drängen auf den Arbeitsmarkt, was die Öffnung des Landes für Fachkräfte aus anderen ASEAN-Staaten auch zu einem politisch heiklen Thema gemacht hat.

### Implementation in Indonesien

Mit der überwiegend negativen Wahrnehmung der Arbeitnehmerfreizügigkeit geht eine zögerliche und lückenhafte Umsetzung regionaler Abkommen in Indonesien einher. Zwar wurden für sieben Berufsgruppen MRAs auf regionaler Ebene beschlossen, doch die Umsetzung in Indonesien wird durch viele Einschränkungen behindert. Gemäß einer 2008 vom Arbeitsministerium verabschiedeten (und 2013 erweiterten) Gesetzesnovelle müssen ausländische Arbeit-

nehmer mindestens fünf Jahre Berufserfahrung haben, über indonesische Sprachkenntnisse verfügen und ihr Fachwissen während ihrer Anstellung in Indonesien an mindestens einen indonesischen Arbeitnehmer in Sinne eines Traineeships weitergeben. Unternehmen wiederum, die ausländische Fachkräfte beschäftigen möchten, müssen präzise erläutern, wieso die jeweiligen Arbeitsplätze nicht mit Indonesiern besetzt werden können. Außerdem sind sie verpflichtet, einen Plan aufzustellen, wie ausländische Angestellte ihr Fachwissen den indonesischen Trainees übermitteln werden. Dieses Dokument muss vom Arbeitsministerium genehmigt werden. Auch müssen die Arbeitnehmer regelmäßig Berichte über die Implementierung des Traineeprogramms beim Arbeitsministerium einreichen.

Weiterhin gelten für bestimmte Berufsgruppen zusätzliche Einschränkungen. Medizinisches Personal in öffentlichen Krankenhäusern etwa muss die indonesische Staatsangehörigkeit besitzen. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Ingenieure ist durch festgesetzte Quoten für den Anteil an ausländischen Fachkräften in Unternehmen sowie Visabeschränkungen begrenzt.<sup>112</sup> Ausländische Arbeitnehmer im Öl- und Gassektor dürfen seit einer Gesetzesnovellierung 2013 nicht älter als 55 Jahre sein.<sup>113</sup> Wie Arbeitsminister Muhaimin Iskandar ausführte, soll mit diesen Maßnahmen erreicht werden, dass mehr Indonesier in Fach- und Führungspositionen gelangen und sich die Abhängigkeit von ausländischen Arbeitskräften verringert.<sup>114</sup> Statistiken des Arbeitsministeriums zufolge ist es durch die erwähnten Gesetzesnovellen gelungen, die Anzahl ausländischer Arbeitnehmer in Indonesien (aus ASEAN-Staaten ebenso wie Nicht-ASEAN-Staaten) in den letzten Jahren zu reduzieren. Waren 2012 beispielsweise noch 5330 malaysische Staatsbürger in Indonesien beschäftigt, sank die Zahl im Jahr 2013 auf 3425. Ein ähnliches Bild ergibt sich für Thailänder (2012: 4146, 2013: 2779) sowie Philipiner (2012: 3588, 2013: 2168).<sup>115</sup>

hampering-indonesias-preparations-aec-2015/> (eingesehen am 19.6.2015).

**109** Daniel Suryadarma, »Can Indonesia Educate Itself Out of Middle-Income Status?«, in: *East Asia Forum*, 12.2.2014, <[www.eastasiaforum.org/2014/02/12/can-indonesia-educate-itself-out-of-middle-income-status/](http://www.eastasiaforum.org/2014/02/12/can-indonesia-educate-itself-out-of-middle-income-status/)> (eingesehen am 19.6.2015).

**110** Emanuela di Gropello/Aurelien Kruse/Prateek Tandon, *Skills for the Labor Market in Indonesia. Trends in Demand, Gaps, and Supply*, Jakarta: World Bank, 2011, <<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-0-8213-8614-9>> (eingesehen am 19.6.2015).

**111** Lona Olavia, »Indonesia Must Boost Skilled Labor Before 2015, Says Kadin«, in: *The Jakarta Globe*, 30.5.2013, <<http://thejakartaglobe.beritasatu.com/news/boost-skilled-labor-before-2015-says-kadin/>> (eingesehen am 19.6.2015).

**112** Brenda S.A. Yeoh/Miriam Ee, »Labour Migration and Integration in ASEAN«, in: Wilhelm Hofmeister u.a. (Hg.), *Migration and Integration. Common Challenges and Responses from Europe and Asia*, Singapur u.a.: Konrad-Adenauer-Stiftung u.a., 2014, S. 13–30.

**113** American Chamber of Commerce in Indonesia (Hg.), *New Indonesian Rule Targets Foreign Workers in Energy Sector*, 20.11.2013, <[www.amcham.or.id/nf/features/4384-new-indonesian-rule-targets-foreign-workers-in-energy-sector](http://www.amcham.or.id/nf/features/4384-new-indonesian-rule-targets-foreign-workers-in-energy-sector)> (eingesehen am 18.5.2015).

**114** »Indonesia Aims to Cut Expat Workforce« [wie Fn. 102].

**115** Tassia Sipahutar, »RI Cuts Back on Expat Workers«, in:



Diese Befunde stützen den Eindruck, dass Jakarta in den letzten Jahren vor allem eine protektionistische Politik gefahren hat, um den eigenen Arbeitsmarkt vor dem Zuzug ausländischer Arbeitnehmer abzusichern. Etliche nationale Regelungen laufen daher den auf ASEAN-Ebene vereinbarten Zielen zuwider. Auch wenn hinter dieser Politik nicht nur Widerstände nationaler Interessengruppen stehen, sondern die auf ASEAN-Ebene erstellten Richtlinien (beispielsweise zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen) es an Klarheit fehlen lassen, hat Jakartas in erster Linie den »Schutz« einheimischer Arbeitskräfte im Sinn. Die dem zugrundeliegende Wahrnehmung einer »Bedrohung« durch ausländische Arbeitnehmer ist allerdings nicht ausschließlich in Indonesien zu finden. Eine ähnliche Rhetorik wird in fast allen anderen ASEAN-Mitgliedstaaten verwendet.<sup>116</sup> Dennoch lässt sich verallgemeinernd sagen, dass die reicheren, wirtschaftlich hochentwickelten ASEAN-Staaten grundsätzlich eher liberalere Regelungen verankert haben, während die ärmeren Staaten der Region einschließlich Indonesiens vorwiegend konservative Positionen vertreten. Die jeweiligen politischen Regelungen und Instrumentarien beruhen auf den perzipierten nationalen Interessen, allen voran dem Angebot oder Mangel an Arbeitskräften.

Die tieferen Gründe für die unterschiedlichen Politiken sind im Entwicklungsgefälle der ASEAN zu suchen. Länder wie Singapur werden aufgrund ihrer Pro-Kopf-Einkommen und der Funktionalität ihrer staatlichen Institutionen zu den hochentwickelten Staaten der Welt gerechnet, während Staaten wie Laos oder Myanmar zum unteren Drittel zählen. Indonesien befindet sich zwar keineswegs in derselben Kategorie wie Laos, fühlt sich aber gleichwohl genötigt, seine Wirtschaft vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Daraus erklärt sich auch, warum selbst ein Großteil der indonesischen Wirtschaftsvertreter der AEC abwartend bis skeptisch gegenübersteht.<sup>117</sup> Indonesien hat daher bei der Umsetzung der AEC in nahe-

zu allen Teilbereichen eine verzögernde oder gar blockierende Rolle gespielt.<sup>118</sup>

## Indonesien in der ASCC: Katastrophenmanagement

Neben der Sicherheitspolitik ist das Katastrophenmanagement eines der ältesten regionalen Politikfelder. Ein erstes regionales Expertentreffen zum Thema Naturkatastrophen kam bereits 1971 zustande; eine gemeinsame Erklärung zur gegenseitigen Unterstützung (ASEAN Declaration on Mutual Assistance on Natural Disasters) folgte 1976. Katastrophenmanagement betrifft in unterschiedlichen Ausprägungen alle ASEAN-Mitgliedstaaten direkt, denn Südostasien gehört zu den Weltregionen, die in den letzten Dekaden am häufigsten und schwersten von Naturkatastrophen heimgesucht wurden. Anders als im Politikfeld Arbeitnehmerfreizügigkeit, wo Lasten und Nutzen regionaler Integration in der Wahrnehmung der Mitgliedstaaten ungleich verteilt sind, gibt es bei der Katastrophenhilfe keine Teilung der ASEAN in zwei oder mehr Lager.<sup>119</sup>

In Südostasien fielen seit Mitte der 2000er Jahre fast 350 000 Menschen Naturkatastrophen zum Opfer. Megakatastrophen wie der Tsunami 2004, der Zyklon Nargis 2008 oder der Taifun Haiyan 2013 fordern aber nicht nur zahlreiche Todesopfer. Immens sind auch die negativen Effekte für Wirtschaft und menschliche Sicherheit sowie die Kosten für den Wiederaufbau. Im Falle ausbleibender oder ineffektiver Katastrophenhilfe sehen sich die politischen Eliten der Region außerdem national wie international mit Kritik und womöglich Legitimitätsverlusten konfrontiert. Mehr noch: In den letzten zehn Jahren haben Anzahl und Schwere der Katastrophen in Südostasien weiter zugenommen. Indonesien ist eines der davon am stärksten betroffenen Länder der Region. Neben verheerenden Naturereignissen wie dem Tsunami 2004, der die Küstenregion der Provinz Aceh in Nordsumatra weitgehend zerstörte und bis zu 170 000 Menschen das Leben kostete, ereignen sich in vielen Teilen Indone-

*The Jakarta Post (online)*, 16.9.2013, <[www.thejakartapost.com/news/2013/09/16/ri-cuts-back-expat-workers.html](http://www.thejakartapost.com/news/2013/09/16/ri-cuts-back-expat-workers.html)> (eingesehen am 14.4.2015).

**116** Interview mit einem Mitarbeiter des ASEAN-Sekretariats, Jakarta, 25.3.2015.

**117** Widdi Mugijayani/Pratiwi Kartika, »Perspective of the Indonesian Business Sector on the Regional Integration Process«, in: Sanchita Basu Das (Hg.), *Achieving the ASEAN Economic Community 2015. Challenges for Member Countries and Businesses*, Singapur: Institute of Southeast Asian Studies, 2012, S. 196–223.

**118** Junianto James Losari/Joseph Wira Koesnaldi, *Indonesia and the Establishment of the ASEAN Economic Community in 2015: Are We There Yet?*, Manila: Asian Development Bank, März 2014 (Policy Brief, Nr. 7).

**119** Linda Quayle, »National and Regional Obligations, the Metaphor of Two-Level Games, and the ASEAN Socio-Cultural Community«, in: *Asian Politics & Policy*, 5 (2013) 4, S. 499–521 (512).

siens nahezu jährlich Erdbeben, Erdrutsche, Vulkanausbrüche und Überflutungen.<sup>120</sup>

### ASEAN-Übereinkünfte und -Integrationsschritte

Allerdings beschränkte sich die ASEAN bis 2005 bei der Katastrophenhilfe auf nicht bindende Absichtserklärungen. Auch wurden keinerlei institutionelle Kapazitäten zum Katastrophenmanagement geschaffen. Der Tsunami am 26. Dezember 2004, der neben geschätzt 160 000 Toten in Indonesien auch in Malaysia und Thailand mehrere Tausend Menschenleben forderte, führte aller Welt jedoch die Unfähigkeit der ASEAN vor Augen, bei der Organisation humanitärer Hilfe und des Wiederaufbaus eine maßgebliche Rolle zu spielen. Die humanitäre Hilfe wurde von den USA koordiniert und erst viel zu spät wurde auf Initiative Singapurs eine ASEAN-Dringlichkeitssitzung einberufen.<sup>121</sup> Als Reaktion auf das vielerorts kritisierte Scheitern der ASEAN stieß Singapur 2005 eine neue diplomatische Initiative an, die in ein Abkommen zum Katastrophenmanagement und zur Nothilfe mündete (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, AADMER). Dieses ist nicht nur eines der wenigen rechtlich bindenden Abkommen innerhalb der ASEAN, sondern zugleich auch das erste rechtlich bindende regionale Abkommen im Bereich Katastrophenhilfe weltweit.<sup>122</sup>

Das AADMER trat 2009 in Kraft und soll als vorbeugendes regionales Instrument dienen, um die Anfälligkeit der ASEAN-Mitgliedstaaten für Naturkatastrophen zu reduzieren sowie regionale Kooperation und gemeinsame Ansätze zum Katastrophenmanagement zu etablieren. Dabei geht es nicht nur um Notfallpläne, sondern auch den Aufbau von Kapazitäten zu Risiko- beobachtung (risk monitoring), Prävention und Wiederaufbau.<sup>123</sup> Darüber hinaus findet sich im Anhang

zum Abkommen ein sogenanntes Arbeitsprogramm (work programme). Es enthält eine Reihe konkreter Implementationsschritte sowie Zeitpläne und Zielvorgaben, über deren Umsetzung die Mitgliedstaaten regelmäßig Bericht erstatten müssen. Zudem sieht das Abkommen vor, dass ein Koordinationszentrum eingerichtet wird (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management, AHA Centre), welches die regionale Kooperation zwischen nationalen Behörden, Drittstaaten und internationalen Organisationen erleichtern soll. Das AHA Centre wurde 2011 in Jakarta geschaffen. Zwar ist das AADMER ein rechtlich bindendes Abkommen, beinhaltet jedoch keinerlei Sanktionsmechanismen, die bei Verstößen einzelner Mitgliedstaaten angewandt werden könnten.

### Wer bestimmt die regionale Agenda?

Neben der bereits erwähnten Führungsrolle Singapurs war auch Indonesien in den letzten Jahren maßgeblich an der Weiterentwicklung des Katastrophenmanagements beteiligt. Geprägt durch langjährige Erfahrung mit Naturkatastrophen, hat Jakarta innerhalb der ASEAN wiederholt hervorgehoben, dass engere Zusammenarbeit bei der Katastrophenhilfe nottut. Wenn- gleich Beobachter zu Recht anmerkten, Katastrophenhilfe sei kein heikles politisches Thema und es gebe zumeist keine gesellschaftlichen Interessengruppen, die dagegen mobil machen,<sup>124</sup> reagierten manche ASEAN-Staaten dennoch zum Teil höchst unterschiedlich auf Naturkatastrophen. Während sich die Philippinen und Indonesien der Kooperation mit Drittstaaten und internationalen Organisationen öffneten, blockierte Myanmars Militärjunta nach dem schweren Zyklon Nargis zunächst jedwede internationale Hilfe, da sie eine Einmischung in innere Angelegenheiten und eine Destabilisierung des Regimes fürchtete.<sup>125</sup> Neben dem ASEAN-Generalsekretär schalteten sich auch der singapurische und der indonesische Außenminister als Vermittler in die Verhandlungen ein und

<sup>120</sup> Alan Collins, *Building a People-Oriented Security Community the ASEAN Way*, London: Routledge, 2013.

<sup>121</sup> Tim Huxley, »The Tsunami and Security: Asia's 9/11?«, in: *Survival*, 47 (2005) 1, S. 123–132 (124).

<sup>122</sup> Lilianne Fan/Hanna B. Krebs, *Regional Organisations and Humanitarian Action: the Case of ASEAN*, London: Overseas Development Institute (ODI), Humanitarian Policy Group (HPG), 2014 (HPG Working Paper), <[www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9207.pdf](http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9207.pdf)>.

<sup>123</sup> ASEAN, *The ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, Vientiane, 26.7.2005, <[www.asean.org/communities/asean-socio-cultural-community/item/the-asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response](http://www.asean.org/communities/asean-socio-cultural-community/item/the-asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response)> (eingesehen am 4.6.2015).

<sup>124</sup> Angela Pennisi di Floristella, *Building the ASEAN Center for Humanitarian Assistance and Emergency Response*, Berlin: Freie Universität Berlin, Kolleg-Forschergruppe (KFG), Januar 2015 (KFG Working Paper Series, Nr. 62).

<sup>125</sup> Daniel Petz, *Strengthening Regional and National Capacity for Disaster Risk Management: The Case of ASEAN*, Washington, D.C.: Brookings-LSE Project on Internal Displacement, November 2014, <[www.brookings.edu/research/reports/2014/11/05-south-east-asia-disasters-petz](http://www.brookings.edu/research/reports/2014/11/05-south-east-asia-disasters-petz)> (eingesehen am 4.6.2015).

übten Druck auf die Junta aus. Indonesiens Außenminister Hassan Wirajuda deutete an, die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, R2P) durch die Vereinten Nationen zu aktivieren, sollte Myanmar sich weiterhin weigern, internationale Katastrophenhilfe in die betroffenen Gebiete zu lassen.<sup>126</sup> Dieser energischen Vorgehensweise war es zu verdanken, dass eine eigens geschaffene Gruppe (Tripartite Core Group, TCG) die Koordination externer Hilfe übernahm.<sup>127</sup>

Was die Umsetzung des Abkommens zum Katastrophenmanagement (AADMER) und speziell das Koordinationszentrum anbelangt, legte Indonesien ebenfalls einiges Engagement an den Tag. So erklärte es sich bereit, das AHA Centre in Jakarta anzusiedeln, und stellte Räumlichkeiten und technische Ausstattung zur Verfügung. Auch sind die meisten AHA-Mitarbeiter Indonesier. Um die Implementation des AADMER zu gewährleisten, hat das ASEAN Committee on Disaster Management, in dem Vertreter der nationalen Katastrophenschutzbehörden sitzen, Arbeitsgruppen gebildet, in denen Führungsnationen (sogenannte lead shepherds) die regionale Zusammenarbeit koordinieren. Indonesien ist »lead shepherd« in den Bereichen Frühwarnung (early warning)<sup>128</sup> und Risikofinanzierung (disaster risk financing)<sup>129</sup> sowie zusammen mit Myanmar im Bereich Wiederaufbau (recovery).<sup>130</sup>

### Wahrnehmung und Position Indonesiens

Es war vor allem der Tsunami 2004, der Indonesien zu stärkerem regionalem Engagement in der Katastrophenhilfe veranlasste. Auf drastische Weise machte er deutlich, wie unzulänglich die nationalen Kapazitäten bei Megakatastrophen sind, und unterstrich damit aus Sicht Jakartas die Notwendigkeit, regionale Kooperationsmechanismen auszubauen. Bis dato hatte in

Jakarta Argwohn gegenüber einer stärkeren regionalen Institutionalisierung vorgeherrscht, gespeist aus Ängsten vor dem Verlust nationaler Souveränität und äußerer Einmischung in innere Angelegenheiten. Infolge von Megakatastrophen wie dem Tsunami 2004 und dem Zyklon Nargis 2008 traten diese Befürchtungen in den Hintergrund.<sup>131</sup>

Aus Jakartas Perspektive wurde die Katastrophenhilfe nach dem Tsunami 2004 nach den Worten des damaligen Präsidenten Yudhoyono in den Rang einer »nationalen Priorität« erhoben, da diese »in allen ihren Ausprägungen – Tsunamis, Erdbeben, Waldbrände, Überschwemmungen, Erdrutsche, Vulkanausbrüche – die größte Bedrohung unserer nationalen Sicherheit und unseres öffentlichen Wohlergehens darstellen. Diese haben mehr als alle anderen Bedrohungen die Zerstörungen von Besitz und dem Leben von Bürgern zur Folge«.<sup>132</sup> Unter Yudhoyono dominierte daher die Überzeugung, dass regionale wie internationale Kooperation Indonesien »stärker, besser und sicherer« machen werde.<sup>133</sup>

Aufgrund des politischen Willens und der fortschrittlichen nationalen Gesetzgebung zum Katastrophenschutz wird die Implementierung des AADMER in Indonesien, so die Auffassung von Beobachtern, nicht als Einschränkung nationaler Souveränität angesehen, im Gegensatz zu anderen ASEAN-Mitgliedstaaten. Weite Teile der Politik und der Bürokratie betrachten die Umsetzung des Abkommens, welche die indonesische Katastrophenschutzbehörde (BNPB) übernommen hat, als nützliches Instrument, um die eigenen nationalen Kapazitäten etwa durch regionale Trainings weiter zu verbessern. Zudem können aus indonesischer Perspektive eigene Erfahrungen und Kompetenz auf regionaler Ebene helfen, entsprechende Kapazitäten in anderen Mitgliedstaaten weiterzuentwickeln.<sup>134</sup>

<sup>126</sup> Alex J. Bellamy/Mark Beeson, »The Responsibility to Protect in Southeast Asia: Can ASEAN Reconcile Humanitarianism and Sovereignty?«, in: *Asian Security*, 6 (2010) 3, S. 262–279.

<sup>127</sup> Fan/Krebs, *Regional Organisations and Humanitarian Action* [wie Fn. 122], S. 13.

<sup>128</sup> ASEAN, *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER), Work Programme 2010–2015*, Jakarta, November 2010, <[www.asean.org/resources/publications/asean-publications/item/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-aadmer-work-programme-2010-2015-4th-reprint](http://www.asean.org/resources/publications/asean-publications/item/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-aadmer-work-programme-2010-2015-4th-reprint)> (eingesehen am 5.6.2015).

<sup>129</sup> Ebd., S. 46.

<sup>130</sup> Ebd., S. 64.

<sup>131</sup> Collins, *Building a People-Oriented Security Community* [wie Fn. 120], S. 144.

<sup>132</sup> Susilo Bambang Yudhoyono, *Opening Speech at the Fifth Asian Ministerial Conference for Disaster Risk Reduction*, Yogyakarta, 23.10.2012, <[www.unisdr.org/archive/29378](http://www.unisdr.org/archive/29378)> (eingesehen am 5.6.2015).

<sup>133</sup> Yudhoyono, *Responding to Global Challenges* [wie Fn. 37].

<sup>134</sup> Petz, *Strengthening Regional and National Capacity* [wie Fn. 125], S. 25.

## Implementation in Indonesien

Der Tsunami 2004 fungierte als eine Art Katalysator für das wachsende Bewusstsein, dass ein Ausbau der Kapazitäten für die Katastrophenhilfe auf nationaler wie regionaler Ebene unabdingbar war. Fortan spielte Indonesien nicht nur eine maßgebliche Rolle bei der Ausformulierung des Abkommens zum Katastrophenmanagement im Jahr 2005, sondern setzte auf nationaler Ebene auch entsprechende Politiken um. Der Aufstellung eines Aktionsplans zur Risikominimierung (National Action Plan for Disaster Risk Reduction, NAP DRR) 2006 folgte im Jahr darauf die Verabschiedung des Disaster Management Law 24/2007, welches inhaltlich mit den wichtigsten Bezugsnormen des Abkommens übereinstimmt. Ebenfalls analog zum AADMER wurde 2008 eine eigene Katastrophenschutzbehörde gegründet (Badan Nasional Penanggulangan Bencana, BNPB). Auf Provinzebene wurden lokale Ableger der BNPB eingerichtet.<sup>135</sup>

Neben den rechtlichen und institutionellen Neuerungen wurde auch das Budget für den Katastrophenschutz massiv aufgestockt. Zwischen 2010 und 2011 zum Beispiel wurden Finanzmittel und Anzahl der Mitarbeiter der BNPB nahezu verdreifacht. Indonesiens Bemühungen fanden auch auf internationaler Ebene Anerkennung: Die Vereinten Nationen verliehen dem damaligen Präsidenten Yudhoyono 2011 die Auszeichnung »Global Champion for Disaster Risk Reduction«, weil Indonesien als erster Staat weltweit das von den VN entworfene Hyogo Framework for Disaster Risk Reduction auf nationaler Ebene in Gesetzesform gegossen hatte, und zwar in Gestalt des erwähnten Disaster Management Law. Daneben richtete Indonesien eine Reihe von Katastrophenschutzübungen und Manövern auf regionaler Ebene aus. Beispiele sind das unter ARF-Ägide in Manado abgehaltene ASEAN Regional Forum for Disaster Relief Exercise (ARF-DiREx) 2011, das ARF Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief 2012, eine Ministerkonferenz zum Thema (Asian Ministerial Conference on Disaster Risk Reduction, AMCDRR) im selben Jahr in Yogyakarta oder die 2014 in Padang veranstaltete Mentawai-Megathrust-Erdbebensimulation, an der mehr als 20 Staaten teilnahmen.

Im Katastrophenschutz hat sich Indonesien, so ist zu resümieren, etwa seit Mitte der 2000er Jahre als regionaler Vorreiter ausgezeichnet. Besonders der Tsunami mit mehr als 160 000 indonesischen Todes-

opfern machte den politischen Eliten des Landes klar, dass einzelne Staaten bei Megakatastrophen auf internationale Kooperation angewiesen sind. In der Folge setzte Indonesien das Thema Katastrophenschutz wiederholt auf die regionale Agenda und war aktiv an regionaler wie auch internationaler Kooperation beteiligt.

## Indonesien in der ASCC: Luftverschmutzung

Die Dunstglocke (haze) und die damit zusammenhängende massive Luftverschmutzung, ausgelöst durch größtenteils illegale Brandrodungen auf Sumatra und im indonesischen Teil Borneos (Kalimantan), sind bereits seit Mitte der 1990er Jahre ein jährlich wieder auftretendes Problem für Indonesien und seine Nachbarstaaten. Zum einen beeinträchtigt der Rauch, der durch Brandrodungen von auf Torf land wachsendem Wald entsteht, pro Jahr die Gesundheit von geschätzt 70 Millionen Menschen, was sich in einer Zunahme von Atemwegserkrankungen, Hautausschlägen und Augeninfektionen niederschlägt.<sup>136</sup> Zum anderen verursacht die Luftverschmutzung beträchtliche wirtschaftliche Kosten: Sie behindert massiv das Transportwesen, vor allem die Luftfahrt. Schulen, Universitäten, Büros, Fabriken und Behörden müssen wegen des Smogs immer wieder geschlossen werden und die Touristenzahlen in den betroffenen Regionen sinken.<sup>137</sup> Nicht zuletzt beschleunigt die wachsende Zahl von Brandrodungen den Klimawandel. Indonesien ist mittlerweile drittgrößter CO<sub>2</sub>-Emittent der Welt.<sup>138</sup>

Als die Luftverschmutzung 1997 ungeahnte Ausmaße angenommen hatte, versuchten vor allem die besonders in Mitleidenschaft gezogenen Singapur und Malaysia, das Thema auf die regionale Agenda zu setzen. In der Folge fühlte sich die Suharto-Regierung gezwungen, die Luftverschmutzung zur »nationalen

<sup>136</sup> Gianna Gayle Amul, *Haze and Air Pollution: The Potential Health Crisis*, Singapur: S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS), 2013 (RSIS Commentaries, Nr. 122).

<sup>137</sup> Mely Caballero-Anthony, »Challenging Change: Nontraditional Security, Democracy, and Regionalism«, in: Donald K. Emmerson, *Hard Choices: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia*, Baltimore: Brookings Institution Press, 2009, S. 191–218.

<sup>138</sup> J. Jaenicke u.a., »Determination of the Amount of Carbon Stored in Indonesian Peatlands«, in: *Geoderma*, 147 (2008) 3–4, S. 151–158; Kristell Hergoualc'h/Louis V. Verchot, »Stocks and Fluxes of Carbon Associated with Land Use Change in Southeast Asian Tropical Peatlands: A Review«, in: *Global Biogeochemical Cycles*, 25 (2011) 2, S. 1–13.

<sup>135</sup> Ebd., S. 36.

Katastrophe« zu erklären. Gesetze und Verordnungen wurden erlassen, mit denen Brandrodungen und ihr Hauptzweck, die Umwandlung von dafür nicht lizenzierten Gebieten in Palmölplantagen, unter Strafe gestellt wurden, und man nahm sich vor, Ausstattung und Training der Feuerwehr zu verbessern. Mehr noch: Als Reaktion auf die schwerwiegenden regionalen Auswirkungen der indonesischen Brandrodungen im Frühjahr und Sommer 1997 wurde auf Druck Singapurs und Malaysias im Dezember 1997 ein Aktionsplan (Regional Haze Action Plan) verabschiedet. Auf dessen Grundlage konnte 2002 das Abkommen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Luftverschmutzung (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) geschlossen werden.

### ASEAN-Übereinkünfte und -Integrationsschritte

Dem Abkommen vorangegangen waren regionale Treffen und Workshops zu transnationaler Luftverschmutzung, die in den 1980er und 1990er Jahren abgehalten wurden. Auch war 1995 eine Haze Technical Task Force (HTTF) eingerichtet worden, welche die Beobachtung und Bekämpfung der Feuer zwischen den ASEAN-Mitgliedstaaten besser zu koordinieren suchte. Die regionale Koordination in diesem Bereich wurde 1997 mit Hilfe des erwähnten Aktionsplans zu intensivieren versucht, der indes keine rechtlich bindenden Vorgaben enthielt. Das auf den Plan folgende Abkommen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Luftverschmutzung von 2002 ist dagegen ein rechtlich bindendes Vertragswerk, was für die ASEAN unüblich ist. Es wurde von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet und trat Ende 2003 in Kraft, nachdem eine Mehrheit von ihnen es ratifiziert hatte. Alle Vertragsparteien gingen zahlreiche Verpflichtungen ein, um die Ausbreitung des Dunstes zu beobachten und wenn möglich zu stoppen oder gar zu verhindern. Unter anderem sollten alle Brandrodungen auf nationaler Ebene verboten, Feuerprävention und -management verbessert, die Feuerwehren vor Ort gestärkt, das Problembewusstsein sowie Bildungsangebote zur notwendigen Verhinderung von Feuern erweitert, Kapazitäten zur Beobachtung aller Brände bereitgestellt und Forschungsprogramme zum besseren Verständnis von Ursachen und Folgen der Luftverschmutzung eingerichtet werden.

All diese zwar bindenden, aber sehr vage formulierten Verpflichtungen ließen den einzelnen Mitgliedstaaten weiten Spielraum bei der Auslegung. Beispiels-

weise hatten die Unterzeichner zugesichert, alle rechtlichen, bürokratischen oder sonstwie gearteten Maßnahmen zu ergreifen, um das Vertragswerk umzusetzen. Diese wurden jedoch nirgends definiert, weder qualitativ noch quantitativ. Daher können die Mitgliedstaaten die Einhaltung des Abkommens nur schwer überprüfen. Sanktionsmechanismen fehlen im Abkommen ebenfalls. Konflikte zwischen Vertragsparteien sollen ausschließlich über Beratung (consultation) und Verhandlung (negotiation) gelöst werden. Um die Feuer besser beobachten und das Feuermanagement auf regionaler Ebene effektiver koordinieren zu können, sieht das Abkommen zudem vor, ein Koordinationszentrum zu schaffen (ASEAN Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control). Es soll Daten zum Ausbruch von Feuern, zur Rauchentwicklung und zu den Feuerwehركapazitäten in den Mitgliedstaaten sammeln. Schließlich soll auch ein Hilfsfonds eingerichtet werden (ASEAN Haze Fund), in den die Mitgliedsländer auf freiwilliger Basis einzahlen können.

### Wer bestimmt die regionale Agenda?

Was regionale Ansätze zur Bekämpfung der Luftverschmutzung anbelangt, setzten die am schwersten betroffenen Staaten wesentliche Impulse. Dies gilt vor allem für Singapur und Malaysia sowie in geringerem Ausmaß auch für Thailand und Brunei. Aus Sicht der Regierungen in Singapur und Kuala Lumpur lässt sich das Problem nur mit Hilfe engerer regionaler Kooperation der betroffenen Länder bewältigen. Die beiden erwähnten Staaten waren es auch, die das ASEAN-Abkommen zu grenzüberschreitender Luftverschmutzung als Erste ratifizierten. Kleinere Staaten wie Singapur haben wegen ihrer geringen Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft nur wenig Möglichkeiten, bilateral darauf hinzuwirken, dass Indonesien sein Verhalten ändert. Deshalb ist die ASEAN für sie besonders wichtig, wenn es darum geht, das Dunstglockenproblem zu lösen. Wie der damalige singapurische Außenminister Kasiviswanathan Shanmugam hervorhob, gelang es Singapur erst dann, Druck auf Indonesien auszuüben, als die »Haze«-Problematik auf der regionalen Ebene verhandelt werden konnte.<sup>139</sup> Daher

<sup>139</sup> Ministry of Foreign Affairs (Hg.), *Transcript of Minister for Foreign Affairs and Minister for Law K Shanmugam's Press Conference on the Haze Issue*, Press Release, Singapur, 22.6.2013, <[www.mfa.gov.sg/content/mfa/media\\_centre/press\\_room/pr/2013/2013\\_06/mfa-press-release-transcript-of-minister-for-foreign-affairs-](http://www.mfa.gov.sg/content/mfa/media_centre/press_room/pr/2013/2013_06/mfa-press-release-transcript-of-minister-for-foreign-affairs-)

verdankten sowohl das Abkommen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Luftverschmutzung als auch die erwähnten weiteren regionalen Institutionen (etwa die Haze Technical Task Force) ihre Existenz in erster Linie Singapurs Vorreiterrolle. Zu diesen Institutionen gehört auch die 2006 geschaffene Lenkungsgruppe (Sub-Regional Ministerial Steering Committee [MSC] on Transboundary Haze Pollution), die für bessere Zusammenarbeit der betroffenen Staaten bei der Bekämpfung des Dunstes sorgen soll. Auf Initiative Singapurs während seines Vorsitzes der MSC wurde zudem 2013 beschlossen, ein Monitoringsystem einzurichten (Sub-Regional Haze Monitoring System), welches die Dokumentation von Brandherden im maritimen Südostasien ermöglichen soll.<sup>140</sup> Des Weiteren unterzeichneten Singapur (2007) und Malaysia (2008) Memoranden mit Indonesien über die Bereitstellung technischer Hilfe für die Brandbekämpfung.

Damit nicht genug: Singapur und Malaysia als Hauptleidtragende grenzüberschreitender Luftverschmutzung übten unermüdlich Druck auf Jakarta aus, das Abkommen auch zu ratifizieren. Fast jedes Jahr wandten sich Singapur und Kuala Lumpur mit Protestbriefen an die indonesische Regierung und verlangten, dass diese das Problem der Brandrodungen energischer angehen solle. Auch fanden auf Drängen der betroffenen Staaten mehrfach jährlich Treffen auf Ministerebene statt. Dass dieses Bestreben nicht folgenlos blieb, legen die Befunde einer vergleichenden Studie nahe, die zur Medienberichterstattung in Singapur, Malaysia und Indonesien über die Luftverschmutzung erstellt wurde. Demnach hat in Singapur und Malaysia seit Mitte der 2000er Jahre die Zahl derjenigen Artikel deutlich zugenommen, in denen Indonesien offen für die ausbleibende Ratifizierung des Abkommens und die fehlende Strafverfolgung kritisiert wird. Daraus lässt sich schließen, dass die öffentliche Meinung durchaus kritisch gegenüber Indonesien eingestellt war und auf diese Weise zusätzlicher Handlungsdruck auf die eigenen Regierungen aufgebaut wurde.<sup>141</sup>

an.html> (eingesehen am 5.6.2015).

**140** National Environment Agency (Hg.), *Factsheet on Transboundary Haze Pollution*, Singapur 2014, <[www.nea.gov.sg/docs/default-source/corporate/COS-2014/transboundary-haze-pollution.pdf?sfvrsn=0](http://www.nea.gov.sg/docs/default-source/corporate/COS-2014/transboundary-haze-pollution.pdf?sfvrsn=0)> (eingesehen am 5.6.2015).

**141** Tim Forsyth, »Public Concerns about Transboundary Haze: a Comparison of Indonesia, Singapore, and Malaysia«, in: *Global Environmental Change*, 25 (März 2014), S. 76–86.

## Wahrnehmung und Position Indonesiens

Singapurs Druck auf Jakarta, sich des Problems der Luftverschmutzung anzunehmen, wurde in Indonesien quer über alle Partei- und Institutionengrenzen hinweg als Einmischung in die inneren Angelegenheiten wahrgenommen und verurteilt. Als Reaktion wurden beispielsweise kurzzeitig die indonesischen Sandexporte nach Singapur gestoppt.<sup>142</sup> Ähnlich schroff auf die Kritik anderer ASEAN-Staaten an Indonesiens zögerlichem Gebaren antwortete 2013 Agung Laksono, indonesischer Minister für Wohlfahrt und soziale Sicherheit: Singapurs Beschwerden seien »kindisch« und der Smog sei ein »von Natur aus entstehendes« Phänomen.<sup>143</sup> Im Frühjahr 2015 machte dann der amtierende Vizepräsident Jusuf Kalla regional Schlagzeilen, als er Singapurs Beschwerden mit den Worten abtat: »Über elf Monate hinweg genießen sie die gute Luft aus Indonesien und bedanken sich nie dafür. Dann leiden sie für einen Monat lang unter dem Dunst und regen sich darüber auf.«<sup>144</sup> Jakartas oftmals barsche öffentliche Reaktionen dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die indonesische Politik in Bezug auf das Dunstproblem in mehrere Lager gespalten ist. Vor allem während der Amtszeit Präsident Yudhoyonos sprach sich die indonesische Exekutive mehrfach für eine schnelle Ratifizierung des Abkommens aus. So erklärte der Präsident 2006 einen »war against haze«, entschuldigte sich bei den Nachbarstaaten und rief die Mitglieder seiner Regierung auf, entschlossen gegen Brandrodungen vorzugehen.<sup>145</sup> Yudhoyono sah darin nicht nur ein nationales Problem, sondern verwies wiederholt auf den daraus resultierenden Imageschaden Indonesiens.<sup>146</sup>

**142** Jeff Ooi, »Haze: Balls on UN Table, Indonesia Upset«, in: *Asian Correspondent*, 6.11.2006, <<http://asiancorrespondent.com/6717/haze-balls-on-un-table-indonesia-upset/>> (eingesehen am 7.6.2015).

**143** »Indonesian Minister Says Singapore »Behaving Like a Small Child« over Haze«, in: *The Straits Times*, 20.6.2013, <[www.eco-business.com/news/indonesian-minister-says-singapore-behaving-small-child-over-haze/](http://www.eco-business.com/news/indonesian-minister-says-singapore-behaving-small-child-over-haze/)> (eingesehen am 7.6.2015).

**144** Novianti Setuningsih, »VP Kalla Slams Neighboring Countries over Haze Complaints«, in: *The Jakarta Globe*, 3.3.2015, <<http://thejakartaglobe.beritasatu.com/news/vp-kalla-slams-neighboring-countries-over-haze-complaints/>> (eingesehen am 7.6.2015).

**145** »Yudhoyono Apologises for Haze Situation«, in: *Singapore Business Times*, 12.10.2006, <[www.ytlcommunity.com/commnews/shownews.asp?newsid=25524](http://www.ytlcommunity.com/commnews/shownews.asp?newsid=25524)> (eingesehen am 7.6.2015).

**146** Susilo Bambang Yudhoyono, *Keynote Speech at The Forest Indonesia Conference: Alternative Futures to Meet Demands for Food*,

Auch verknüpfte er die Smog-Problematik eng mit der Debatte um den Klimawandel,<sup>147</sup> indem er nachhaltige Forstwirtschaft in direkten Zusammenhang mit einem verringerten CO<sub>2</sub>-Ausstoß stellte.<sup>148</sup>

Die Versuche der Exekutive, nach Vorlage eines entsprechenden Gesetzes auf eine zügige Ratifizierung des Abkommens durch das Parlament hinzuarbeiten, scheiterten allerdings an dessen Widerstand. Eine erste Vorlage der Regierung wies eine Mehrheit der Parlamentarier mit dem Argument zurück, der Gesetzesentwurf verletze Indonesiens nationale Souveränität. Zudem bediene er nur die Interessen von Indonesiens Nachbarstaaten, vernachlässige aber indonesische Wünsche nach mehr regionaler Kooperation in der Bekämpfung grenzüberschreitenden illegalen Handels mit Tropenhölzern und illegaler Fischerei.<sup>149</sup> Viele Abgeordnete sahen in einer Blockade der Ratifizierung das geeignete Druckmittel, um auf regionaler Ebene ein weiterreichendes Umweltschutzabkommen durchzusetzen, das neben Luftverschmutzung auch andere Probleme wie illegale Fischerei oder ungesetzlichen Tropenholzhandel umfassen sollte. Wiederholt wurde auch darauf verwiesen, dass einige der an illegalen Brandrodungen beteiligten Palmölunternehmen ihre Hauptsitze in Singapur und Malaysia hätten.<sup>150</sup>

## Implementation in Indonesien

Bevor das indonesische Parlament das Abkommen gegen Luftverschmutzung nach zwölfjähriger Verzögerung im September 2014 dann doch noch ratifizierte, galt Indonesien gemeinhin als hartnäckiger Blockierer. Wenngleich diese jahrelange Blockadetaktik des Parlaments und die oftmals schroffen Äußerungen der politischen Elite zu Recht kritisiert wur-

den, darf nicht übersehen werden, dass Jakarta einige Bestimmungen des Abkommens lange vor der Ratifizierung im September 2014 erfüllt hat. Seine »zero burning policy« beispielsweise hat Indonesien bereits 2001 durch ein landesweites Verbot von Brandrodungen (Government Regulation 4/2001) per Gesetz verabschiedet. Ein Gesetz aus dem Jahr 2009 (Law on Environmental Management and Protection) sieht unter anderem Gefängnisstrafen für Personen vor, die sich der Brandrodung schuldig gemacht haben. Auch müssen Plantagenbesitzer Brandschutzbestimmungen beachten, auf deren Nichteinhaltung ebenfalls Geld- oder Gefängnisstrafen stehen.<sup>151</sup>

Obwohl Indonesiens Rechtsprechung in wesentlichen Punkten den Vorgaben des Abkommens gegen Luftverschmutzung entspricht, konnte das Brandproblem bisher nicht entschärft werden. Das Gegenteil ist der Fall: Zahlreiche Studien belegen, dass Anzahl und Schwere der Feuer zwischen 2007 und 2012 zugenommen haben.<sup>152</sup> Im Jahr 2014 wurden so viele Brände auf indonesischem Territorium gezählt wie nie zuvor und auch zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Studie (September 2015) liegen große Teile Sumatras und Borneos aufgrund Dutzender illegaler Brandrodungen wieder unter einer Dunstglocke.<sup>153</sup> Zugleich hat sich die Umwandlung von Waldgebieten in Palmölplantagen auf Sumatra und Kalimantan zwischen 2001 und 2011 nahezu verdreifacht.<sup>154</sup> Doch nicht nur an der Reduzierung der Brandherde ist Indonesien bisher gescheitert, auch in anderen Punkten fällt das Land weit hinter die im Abkommen vereinbarten Schritte zurück. Weder wurden die Feuerwehreinheiten nennenswert aufgestockt, noch werden Brandherde systematisch überwacht oder wirksame Feuerprävention betrieben. Die Kooperation mit anderen

*Fibre, Fuel and REDD+*, Jakarta, 27.9.2011, <[www.presidentri.go.id/index.php/eng/pidato/2011/09/27/1715.html](http://www.presidentri.go.id/index.php/eng/pidato/2011/09/27/1715.html)> (eingesehen am 8.6.2015).

<sup>147</sup> Susilo Bambang Yudhoyono, *Speech at The Center for International Forestry Research (CIFOR)*, Bogor, 13.6.2012, <[www.presidentri.go.id/index.php/eng/pidato/2012/06/13/1870.html](http://www.presidentri.go.id/index.php/eng/pidato/2012/06/13/1870.html)> (eingesehen am 8.6.2015).

<sup>148</sup> Susilo Bambang Yudhoyono, *Update Indonesia: Vibrant Democracy, Emerging Economy, Crucial Carbon Sink*, Berlin, 16.12.2009, <[www.presidentri.go.id/index.php/eng/pidato/2009/12/16/1272.html](http://www.presidentri.go.id/index.php/eng/pidato/2009/12/16/1272.html)> (eingesehen am 8.6.2015).

<sup>149</sup> Interview mit einem Berater des indonesischen Vizepräsidenten, Jakarta, 25.3.2015.

<sup>150</sup> Paruedee Nguitragool, *Environmental Cooperation in Southeast Asia. ASEAN's Regime for Transboundary Haze Pollution*, London: Routledge, 2010, S. 165.

<sup>151</sup> Environmental Investigation Agency/Telapak (Hg.), *Testing the Law. Carbon, Crime and Impunity in Indonesia's Plantation Sector*, London, Juli 2012, S. 5.

<sup>152</sup> Giorgio Budi Indrarto u.a., *The Context of REDD+ in Indonesia: Drivers, Agents and Institutions*, Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR), 2012; Helena Varkkey, »Patronage Politics as a Driver of Economic Regionalisation: The Indonesian Oil Palm Sector and Transboundary Haze«, in: *Asia Pacific Viewpoint*, 53 (2012) 3, S. 314–329.

<sup>153</sup> »Hazing Rituals«, in: *The Economist*, 12.9.2015, <[www.economist.com/news/asia/21664231-after-all-meetings-and-promises-smog-south-east-asia-still-proves-incurable-hazing](http://www.economist.com/news/asia/21664231-after-all-meetings-and-promises-smog-south-east-asia-still-proves-incurable-hazing)> (eingesehen am 29.9.2015).

<sup>154</sup> Lian Pin Koh u.a., *Remotely Sensed Evidence of Tropical Peatland Conversion to Oil Palm*, Washington, D.C., 7.3.2011 (Proceedings of the National Academy of Sciences 108, Nr. 12), S. 5127–5132.

Mitgliedstaaten komme erst in Gang, wenn Brände bereits ausgebrochen seien, und verlaufe selbst dann schleppend und ad hoc, haben Beobachter vermerkt.<sup>155</sup>

Die zögerliche und unvollständige Umsetzung ist jedoch nicht nur auf fehlenden politischen Willen in Jakarta zurückzuführen. Während des indonesischen Dezentralisierungsprozesses nach dem Ende des Suharto-Regimes wurden zahlreiche Entscheidungskompetenzen von der nationalen Ebene auf die Provinz- und die Distriktebene verlagert. Gemäß zwei Gesetzen (Law No. 22/1999 und Law No. 32/2004) wurden das Management natürlicher Ressourcen sowie wesentliche Aspekte des Natur- und Artenschutzes dezentralisiert. Seitdem werden Entscheidungen über die Umwandlung von Waldgebieten in Plantagen bis zu einer Größe von 1000 Hektar nicht mehr in Jakarta gefällt. Auch die Strafverfolgung illegaler Konversion, etwa durch Brandrodungen, obliegt lokalen Behörden und nicht der Hauptstadt.<sup>156</sup> Die Diffusion politischer Autorität infolge der weitreichenden Dezentralisierung hat daher ebenfalls einen Anteil daran, dass Indonesien bisher nur Bruchstücke des Abkommens in die Tat umsetzen konnte. Zudem konterkarierte der damalige Präsident Yudhoyono seine »war against haze«-Politik, indem er sich Ende 2013 dafür aussprach, die Palmölproduktion auszuweiten (Indonesien ist der weltweit größte Palmölerzeuger).<sup>157</sup> Unter der Regierung seines Nachfolgers Jokowi soll sie bis 2020 sogar verdoppelt werden. In den letzten Jahren haben sich also die politischen Prioritäten merklich verschoben: weg von einer nachhaltigen Nutzung der Wälder, hin zur Konzentration auf rasches wirtschaftliches Wachstum. Dies dürfte die Umsetzung des Abkommens gegen Luftverschmutzung in Indonesien zusätzlich erschweren.

<sup>155</sup> Lee Poh Onn, *No End in Sight to Haze Dilemma*, Singapur: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 24.6.2013 (ISEAS Perspective 39/2013).

<sup>156</sup> Marcus Colchester u. a., *Promised Land: Palm Oil and Land Acquisition in Indonesia: Implications for Local Communities and Indigenous Peoples*, Moreton-in-Marsh u.a.: Forest Peoples Programme u.a., 2006; Luca Tacconi/Yayat Ruchiat, »Livelihoods, Fire and Policy in Eastern Indonesia«, in: *Singapore Journal of Tropical Geography*, 27 (2006) 1, S. 67–81.

<sup>157</sup> Yoga Rusmana, »Indonesia Must Boost Palm Use to Support Prices, Yudhoyono Says«, *Bloomberg Business*, 28.11.2013, <[www.bloomberg.com/news/2013-11-28/indonesia-must-boost-palm-use-to-support-prices-yudhoyono-says.html](http://www.bloomberg.com/news/2013-11-28/indonesia-must-boost-palm-use-to-support-prices-yudhoyono-says.html)> (eingesehen am 8.6.2015); World Growth, *The Economic Benefit of Palm Oil to Indonesia*, Arlington, Februar 2011.



## Aktuelle Entwicklungen unter der Jokowi-Regierung

Schon kurz nach Jokowi's Amtsantritt mehrten sich laut Beobachtern die Anzeichen dafür, dass unter dem neuen, außenpolitisch als sehr unerfahren geltenden Präsidenten ein Kurswechsel in der Außenpolitik bevorstehe. Offen kritisierte Jokowi »westlich dominierte« internationale Institutionen wie die Vereinten Nationen und den Internationalen Währungsfonds. Darüber hinaus ordnete er an, in indonesischen Gewässern aufgegriffene, zumeist aus ASEAN-Nachbarn stammende illegal arbeitende Fischer festzunehmen und ihre Boote zu versenken. Zudem ließ er öffentlichkeitswirksam das von seinem Vorgänger erlassene Moratorium der Hinrichtung von Drogenschmugglern aufheben. Dies hatte unter anderem zur Folge, dass zwei australische Staatsbürger exekutiert wurden, was massive Verstimmungen in den indonesisch-australischen Beziehungen nach sich zog. Bereits wenige Monate nach Jokowi's Amtsantritt sind daher immer mehr Stimmen zu vernehmen, die beträchtliche Unterschiede zur »1000 Freunde, keine Feinde«-Diplomatie seines Vorgängers ausmachen.<sup>158</sup> Zur ASEAN-Wirtschaftsgemeinschaft (AEC) ließ Jokowi verlauten, in erster Linie dürfe sie Indonesiens nationalen Interessen nicht zuwiderlaufen. Auch zeigte der Präsident laut Medienberichten wenig Verständnis für die langwierigen, oftmals vom Konsensprinzip gelähmten Entscheidungsprozesse der ASEAN.<sup>159</sup> Einer seiner Berater stellte klar, die ASEAN bilde nicht mehr »den« Grundstein indonesischer Außenpolitik, sondern nur »einen« Grundstein.<sup>160</sup> Im Mittelpunkt von Jakartas Außenpolitik steht die von Jokowi persönlich präsen-

tierte »neue maritime Doktrin«. Sie hat zum Ziel, die maritimen Potentiale des Archipelstaates weiterzuentwickeln und verstärkt mit den Anrainerstaaten des Indischen und des Pazifischen Ozeans zusammenzuarbeiten. Dazu sollen unter anderem die Infrastruktur, vor allem die maroden Häfen des Landes, ausgebaut, die Marine aufgerüstet und der eigene Fischereisektor stärker gegen illegal in indonesischen Gewässern operierende Fischfangflotten der Nachbarländer geschützt werden. All dies lässt Beobachter argwöhnen, dass Indonesien nicht länger eine Führungsrolle in der ASEAN spielen will.<sup>161</sup>

Lässt man aber die bisher häufig sehr nüchtern klingende Rhetorik gegenüber der ASEAN einmal außer Acht, entpuppt sich Jokowi's ASEAN-Politik als ähnlich ambivalent wie die seiner Vorgänger. Was die ASPC anbelangt, ist auch unter Jokowi wenig davon zu bemerken, dass Indonesien von der ASEAN abbrückt. Vizepräsident Jusuf Kalla und Außenministerin Retno Marsudi zum Beispiel bezeichneten die Organisation wiederholt vor allem mit Blick auf sicherheitspolitische Fragen als wichtigsten Grundstein indonesischer Bemühungen um regionale Sicherheit und Stabilität.<sup>162</sup> Beim ASEAN-Gipfel in Kuala Lumpur im April 2015 unterstützte Jakarta denn auch nachdrücklich das Bestreben, eine gemeinsame ASEAN-Position im Territorialkonflikt um das Südchinesische Meer auszuarbeiten. Wie schon ihre Vorgänger drängte Außenministerin Marsudi auf die Vollendung eines rechtlich bindenden Verhaltenskodexes zwischen der ASEAN und China, der als entscheidendes Instrument zur Beilegung des Konfliktes dienen sollte.<sup>163</sup> Jokowi selbst

**158** Yudith Ho/Rieka Rahadiana, »Indonesia under Widodo Shifts From 'Zero-Enemies' Diplomacy«, *BloombergBusiness*, 23.4.2015, <[www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-23/indonesia-under-widodo-steps-away-from-zero-enemies-diplomacy](http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-23/indonesia-under-widodo-steps-away-from-zero-enemies-diplomacy)> (eingesehen am 24.8.2015).

**159** »A Thousand Jilted Friends«, in: *The Economist*, 2.5.2015, <[www.economist.com/news/asia/21650173-new-president-charts-markedly-different-course-thousand-jilted-friends](http://www.economist.com/news/asia/21650173-new-president-charts-markedly-different-course-thousand-jilted-friends)> (eingesehen am 24.8.2015).

**160** Rizal Sukma, *Indonesia's Foreign Policy and Security Issues: Continuity, Evolution, or Change*, Video während der Konferenz »The Jokowi Administration: Prospects for Indonesia's Economic Development, Democratic Governance, and International Engagement, Washington, D.C., 11.12.2014«, <<https://vimeo.com/album/3185978/video/115271536>>.

**161** Prashanth Parameswaran, »Is Indonesia Turning Away From ASEAN under Jokowi?«, in: *The Diplomat*, 18.12.2014, <<http://thediplomat.com/2014/12/is-indonesia-turning-away-from-asean-under-jokowi/>>; Tantowi Yahya, »Has Jokowi Put ASEAN on the Sidelines?«, in: *The Jakarta Post* (online), 1.6.2015, <[www.thejakartapost.com/news/2015/06/01/has-jokowi-put-asean-sidelines.html](http://www.thejakartapost.com/news/2015/06/01/has-jokowi-put-asean-sidelines.html)>.

**162** »Indonesia to Raise Four Point Issue in ASEAN Summit: Minister«, *Antaranews.com*, 27.4.2015, <[www.antaranews.com/en/news/98672/indonesia-to-raise-four-point-issue-in-asean-summit-minister](http://www.antaranews.com/en/news/98672/indonesia-to-raise-four-point-issue-in-asean-summit-minister)>.

**163** Ben Otto, »Indonesia Sticks To Asean Position on South China Sea«, *WSJ Blogs – Indonesia Real Time*, 27.4.2015, <<http://blogs.wsj.com/indonesiarealtime/2015/04/27/indonesia-sticks>>.

hat zudem mehrmals versucht, Indonesien als neutralen Vermittler in dem Streit ins Gespräch zu bringen, da das Land keine Ansprüche auf die umstrittenen Gewässer erhebe. Und Verteidigungsminister Ryacudu schlug auf der Shangri-La-Konferenz Ende Mai 2015 vor, gemeinsame »Friedenspatrouillen« im Südchinesischen Meer zu entsenden. Was die derzeitige Flüchtlingskrise in der Region sowie die Verbindungen zwischen lokalen islamistischen Gruppierungen und dem IS betrifft, setzt Indonesien unter Jokowi ebenfalls auf verstärkte regionale Kooperation in der ASEAN und ihren Foren.<sup>164</sup>

Auch wurde unter Jokowi das ASEAN-Abkommen gegen Luftverschmutzung endlich ratifiziert. Um die Kompetenzüberschneidungen zwischen Forstministerium und Umweltministerium in Bereichen wie Landnutzungsrechte oder Lizenzierungsvergabe für Palmölplantagen zu beseitigen, wurden beide Ministerien zusammengelegt. Der Präsident hat zudem dafür gesorgt, dass die höchst komplizierten Lizenzierungsprozesse für die Errichtung von Palmölplantagen vereinfacht wurden. Zuvor waren daran zahlreiche Akteure beteiligt gewesen, deren Befugnisse sich häufig überschnitten, was wiederum der Korruption Tür und Tor geöffnet hatte. Gemeinsam mit lokalen und nationalen Katastrophenschutzbehörden, der Feuerwehr und dem Umwelt- und Forstministerium versuchte Jokowi sein Kabinett außerdem, vorbeugend Gegenden mit hoher Brandgefahr zu identifizieren, um Brände dort gezielter bekämpfen zu können. Darüber hinaus versprach die Regierung, Plantagenbesitzern die Lizenz zu entziehen, auf deren Plantagen Brandrodungen vorgenommen wurden.<sup>165</sup> Des Weiteren wurde ein elektronisches Ortungssystem für Brandherde (hotspot tracking system) eingerichtet, dessen Daten öffentlich zugänglich sind.<sup>166</sup> In anderen Bereichen der ASCC wie dem Katastrophenschutz ist die Regierung Jokowi jedoch bislang wenig aktiv geworden. Außer Besuchen des Präsidenten in Flüchtlingscamps, in denen die vom Ausbruch des Vulkans

Sinabung vertriebenen Anwohner untergebracht worden waren, ist wenig über Jokowi's Prioritäten in diesem Politikfeld bekannt geworden.<sup>167</sup>

Zu beobachten ist bisher vor allem, dass sich seit Jokowi's Amtsantritt die zögerliche Haltung gegenüber mehr wirtschaftlicher Integration und die protektionistische Wirtschaftspolitik weiter verstärkt haben. Im Juli 2015 beispielsweise wurden die Importzölle für etliche Verbrauchsgüter (von Nahrungsmitteln bis hin zu Automobilen) teilweise drastisch angehoben. Die Regierung begründete dies damit, dass die lokalen Hersteller und Produzenten aufgrund schwindender Nachfrage vor der ausländischen Konkurrenz geschützt werden müssten. Auch die unter der Vorgängerregierung eingerichteten umfangreichen nichttarifären Handelshemmnisse und restriktiven Desinvestitionskontrollen wurden bislang nicht beseitigt.<sup>168</sup> Ganz im Gegenteil, im Handelsministerium wird derzeit an einer Gesetzesvorlage gearbeitet, die nationale Mindestanteile für die Wertschöpfung in der Telekommunikation und der Automobilindustrie festlegen soll. Von den nationalen Wirtschaftsverbänden wurden diese Entscheidungen denn auch allenthalben begrüßt.<sup>169</sup> Mehr noch: Die indonesische Industrie- und Handelskammer erhöhte jüngst den Druck auf die Regierung, lokale Produkte durch tarifäre und nichttarifäre Handelsbeschränkungen noch vor Inkrafttreten der AEC zu schützen, während die Gewerkschaften nach wie vor gegen die darin vorgesehenen Arbeitnehmerfreizügigkeitsregelungen protestieren. Die im Land weitverbreitete Furcht, durch die Wirtschaftsgemeinschaft zum bloßen Absatzmarkt für Produkte anderer ASEAN-Staaten degradiert zu werden, hat auch die Regierung Jokowi aufgegriffen. Mehrere Kabinettsmitglieder haben zudem verlangt, verschiedene Bestimmungen der AEC nur schleppend umzusetzen, um indonesische Unternehmen und Arbeiter zu schützen. Während einer Diskussionsveranstaltung zur geplanten Wirtschaftsgemeinschaft bekräftigte Jokowi, er werde deren Ziel der Schaffung eines gemeinsamen Marktes nicht unterstützen, wenn

to-asean-position-on-south-china-sea/>.

**164** Ryamizard Ryacudu, *New Forms of Security Collaboration in Asia*, Rede beim IISS-Shangri-La-Dialog, Singapur, 30.5.2015, <[www.iiss.org/en/events/shangri-la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2015-862b/plenary2-a5ab/ryacudu-048e](http://www.iiss.org/en/events/shangri-la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2015-862b/plenary2-a5ab/ryacudu-048e)>.

**165** Philip Jacobson, *Nine Months In, How Has Jokowi Fared on the Environment?*, Menlo Park: Mongabay, 23.7.2015, <<http://mongabay-images.s3.amazonaws.com/15/jokowi-progress-report-jul2015-mongabay.pdf>>.

**166** Siehe die Website des Ortungssystems: <<http://sipongi.menlhk.go.id/home/main>>.

**167** Dicky Pelupessy, »National Disaster Risk Reduction under Jokowi«, in: *The Jakarta Post* (online), 16.3.2015, <[www.thejakartapost.com/news/2015/03/16/national-disaster-risk-reduction-under-jokowi.html#sthash.rgDloTrD.dpuf](http://www.thejakartapost.com/news/2015/03/16/national-disaster-risk-reduction-under-jokowi.html#sthash.rgDloTrD.dpuf)>.

**168** Creina Day/Yose R. Damuri, »Economic Reform in Jokowi's Indonesia«, *East Asia Forum*, 20.5.2015, <[www.easiaforum.org/2015/05/20/economic-reform-in-jokowis-indonesia/](http://www.easiaforum.org/2015/05/20/economic-reform-in-jokowis-indonesia/)>.

**169** Siwage Dharma Negara, »Will Jokowi Restrict Imports Even Further?«, in: *The Straits Times*, 6.8.2015, <[www.straitstimes.com/asia/se-asia/will-jokowi-restrict-imports-even-further](http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/will-jokowi-restrict-imports-even-further)>.

Indonesien nur noch dazu dienen sollte, die Erzeugnisse anderer ASEAN-Staaten abzunehmen.<sup>170</sup> Auch unter Jokowi ist der Diskurs zur AEC offenbar von der Angst geprägt, dass indonesische Firmen und Arbeitnehmer zu den Verlierern des regionalen Integrationsprozesses gehören könnten. In gewissem Widerspruch dazu steht Jokowi's Werben um Investoren auf internationalen Foren. Seine Rede auf dem Gipfel der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 2014 beispielsweise schloss er mit dem Satz »Wir warten darauf, dass Sie nach Indonesien kommen«. Angesichts dessen, dass Ende 2015 die AEC in Kraft treten und einen gemeinsamen Markt für Güter, Dienstleistungen, Kapital, Investitionen und hochqualifizierten Arbeitnehmer schaffen soll, bereitet Indonesiens wachsender Protektionismus einigen Beobachtern Sorgen.<sup>171</sup>

**170** Vanitha Nadaraj/Ardi Wirdana, »Does AEC Need Indonesia More than Indonesia Needs AEC?«, *The Establishment Post*, 28.5.2015, <[www.establishmentpost.com/aec-need-indonesia-indonesia-needs-aec/](http://www.establishmentpost.com/aec-need-indonesia-indonesia-needs-aec/)>.

**171** Arianto Patunru/Sjamsu Rahardja, *Trade Protectionism in Indonesia: Bad Times and Bad Policy*, Canberra: Lowy Institute for International Policy, 30.7.2015, <[www.lowyinstitute.org/publications/trade-protectionism-indonesia-bad-times-and-bad-policy](http://www.lowyinstitute.org/publications/trade-protectionism-indonesia-bad-times-and-bad-policy)>.

## Fazit und Ausblick

Indonesiens Interessen und Politikpräferenzen gegenüber der ASEAN waren und sind in erster Linie sicherheitspolitischer Natur. Die Untersuchung der beiden Politikfelder Konflikt- und Krisenmanagement sowie Terrorbekämpfung hat erwiesen, dass Indonesien als regionaler Ideengeber und Agendasetter in der ASEAN Political-Security Community (APSC) – der ersten von drei Säulen der künftigen ASEAN Community – eine herausragende Rolle gespielt hat. Das Land hat entsprechende regionale Übereinkünfte zügig umgesetzt und darüber hinaus mehrere außen- und sicherheitspolitische Initiativen angestoßen. Entgegen den Befürchtungen, die indonesische Außenpolitik könne sich von der ASEAN abwenden, lassen sich dafür bisher keine überzeugenden Belege finden. Nach wie vor sieht Jakarta die ASEAN als Dreh- und Angelpunkt der regionalen Sicherheitsarchitektur und als Hauptinstrument für die Gewährleistung regionaler Stabilität.

Vor allem im sicherheitspolitischen Bereich teilt Indonesien einige wichtige Interessen und Politikpräferenzen mit Deutschland und Europa, zum Beispiel die friedliche Konfliktbeilegung auf der Basis internationaler Rechtsgrundsätze. Diese können das Fundament für eine weitere enge Zusammenarbeit bilden. Als wesentliche Stolpersteine auf dem Weg zu einer kohärenten ASEAN-Politik im Südchinesischen Meer hat Indonesien die unterschiedlichen Positionen und Politikpräferenzen sowie das Fehlen wirksamer institutioneller Ausgleichsmechanismen innerhalb der ASEAN identifiziert und diese Defizite immer wieder angeprangert. Um hier Fortschritte zu erzielen, wäre es zum Beispiel ratsam, das Thema intraregionale Konfliktlösungsmechanismen weit oben auf der Tagesordnung des nächsten EU-ASEAN High-Level Dialogue on Maritime Security zu platzieren. Zur Vertrauensbildung innerhalb der Region und darüber hinaus wären gemeinsame Übungen und Trainings europäischer und südostasiatischer Küstenwachen bei Such- und Rettungsdiensten sinnvoll. Hilfreich wäre zudem, den Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen Europa und Südostasien in Bereichen wie nachrichtendienstliche Kooperation oder Deradikalisierung zu verstärken. Auch hierbei böte sich Indonesien als Partner in der Region an.

Nicht nur bei der Herausbildung der APSC, auch in Politikfeldern der dritten Säule (ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC) hat Indonesien sich als Zugpferd in der Region hervorgetan. Das gilt etwa für den Menschenrechtsschutz oder das in dieser Studie näher beleuchtete Politikfeld Katastrophenmanagement. Es empfiehlt sich, das von der EU geförderte und bis Ende 2015 laufende ASEAN Crisis Centres Project auszubauen, mit dem vor allem die Kapazitäten des Koordinationszentrums (AHA Centre) in Jakarta gestärkt werden sollen. Mit Hilfe solcher regionaler Institutionen könnte Indonesien als regionale Führungsmacht langfristig eingebunden und damit Mehrwert für die gesamte Region geschaffen werden.

Im hier untersuchten Politikfeld Luftverschmutzung, das ebenfalls zur dritten Säule der künftigen ASEAN Community gehört, agiert Indonesien dagegen weniger vorbildlich. Problematisch erscheint (nicht nur) aus europäischer Sicht die voranschreitende Umwandlung von Torfgebieten und Regenwäldern in Palmölplantagen, denn die damit einhergehenden Brandrodungen verursachen immer wieder Dunstglocken (haze). Bei der Umsetzung und Einhaltung regionaler Standards in diesem Bereich hinkt Indonesien nach wie vor hinterher. Das ASEAN-Abkommen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Luftverschmutzung (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) hat das Land erst Ende 2014 als letzter Mitgliedstaat unterzeichnet und fällt in etlichen Punkten hinter die im Abkommen vereinbarten Schritte zurück.

Daher sollte versucht werden, die bereits existierenden Pilotprojekte zur nachhaltigen Bewirtschaftung von Torf- und Waldgebieten zu erweitern. Neben der bestehenden Kooperation mit lokalen Trägern in diesem Bereich könnten zusätzliche Mittel internationaler Geber in lokale Kapazitäten für das Monitoring der Konzessionen fließen. Überdies sollte darüber nachgedacht werden, Indonesien bei der Erweiterung seiner Kapazitäten in der Waldbrandbekämpfung zu unterstützen. Um auch auf der Nachfrageseite ein Zeichen zu setzen, sollte sich Deutschland als EU-Land mit dem höchsten Biospritverbrauch dazu verpflichten, den Anteil von Biokraftstoffen aus der sogenannten ersten Generation (neben Weizen, Raps und Mais

auch Palmöl) auf die ursprünglich von der EU-Kommission geforderten fünf Prozent zu begrenzen. Damit bliebe Deutschland unter der 2015 auf EU-Ebene beschlossenen Beimischungsquote von Agrarkraftstoff, die sieben Prozent beträgt. Auch sollte sich Deutschland auf EU-Ebene dafür stark machen, die Nachhaltigkeitskriterien für den Import von Palmöl zu präzisieren, da diese bislang etwa in der Lebensmittelindustrie nur ungenügend angewandt werden.

Was die zweite Säule der künftigen ASEAN Community, die ASEAN Economic Community (AEC), betrifft, kollidiert Indonesiens Außendarstellung als Ideengeber und Motor regionaler Integration sowohl mit seinen Politikpräferenzen als auch mit seinem Verhalten. Hier dominieren protektionistische Ansätze, denn große Teile der politischen und wirtschaftlichen Eliten fürchten, dass eine stärkere regionale Integration zu Lasten indonesischer Souveränität gehen und den eigenen Wirtschaftsstandort gefährden wird.

Dies schlug sich auch auf die untersuchten Politikfelder Gemeinsamer Lufttransportmarkt und Arbeitnehmerfreizügigkeit nieder. Auf regionaler Ebene geschlossene Abkommen zur Liberalisierung des Luftverkehrs hat Indonesien verspätet (Multilateral Agreement on Air Services, MAAS) oder nur eingeschränkt (Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Passenger Air Services, MAFLPAS) umgesetzt. Darüber hinaus wurde der Zugang ausländischer Airlines zum nationalen Flugverkehrsmarkt erschwert, indem Sicherheitsbestimmungen verschärft und verfügbare Startpositionen reduziert wurden. Auch im Politikfeld Arbeitnehmerfreizügigkeit hat Indonesien eher konservativ agiert und regionale Übereinkünfte äußerst zögerlich und unzureichend umgesetzt. Indonesiens Zaudern im wirtschafts- und handelspolitischen Bereich entsteht aus der weitverbreiteten Besorgnis, große Teile der indonesischen Wirtschaft wie auch der Arbeitnehmerschaft würden durch Freizügigkeitsregelungen in einen Wettbewerb mit anderen ASEAN-Mitgliedstaaten (allen voran Singapur und Malaysia) geraten, aus dem sie als Verlierer hinausgehen würden. Weite Teile der im AEC-Entwurf (Blueprint) festgelegten Integrationsziele hat Indonesien bisher nur unvollständig oder gar nicht umgesetzt.

In diesem Bereich, der für deutsche wie europäische Politik außerordentlich wichtig ist, sind daher von Indonesien derzeit wenig Impulse für eine Vertiefung des regionalen Integrationsprozesses zu erwarten. Wahrscheinlicher ist eher das Gegenteil, nämlich dass sich Indonesiens protektionistische Haltung zumindest während der Amtszeit Jokowi noch verhärtet.

Daher sollten sich Berlin und Brüssel zuallererst offen mit diesen Befunden und ihren möglichen Folgen für die AEC auseinandersetzen. Mit Blick auf die Ergebnisse dieser Studie erscheint beispielsweise die in Europa verbreitete Annahme fragwürdig, sobald die ASEAN Community ins Leben gerufen sei, könne sich ab 2016 eine neue Dynamik in den seit 2009 festgefahrenen Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen EU und ASEAN entfalten. Stattdessen sollte in diesen Verhandlungen, die im April 2015 wiederaufgenommen wurden, eher eine äußerst zögerliche Haltung Jakartas einkalkuliert werden. Gegebenenfalls sollten die Partnerschaften mit anderen südostasiatischen Staaten vertieft werden. Auch in den beabsichtigten EU-ASEAN-Verhandlungen über ein Luftverkehrsabkommen sollte damit gerechnet werden, dass Jakarta diese eher bremst als vorantreibt.

Weil Arbeitnehmerfreizügigkeit ein heikles Politikfeld ist, könnte hier der Umweg über den Hochschulsektor gesucht werden. Unter dem Motto »Indonesia pintar« (Kluges Indonesien) war die Internationalisierung der indonesischen Hochschulen Teil von Jokowi's Wahlkampfprogramm. Sie scheitert bislang aber unter anderem an der fehlenden gegenseitigen Anerkennung von Universitätsabschlüssen in den ASEAN-Mitgliedstaaten und der oftmals nicht möglichen Übertragung von Prüfungsleistungen über Landesgrenzen hinweg. Hieran könnten Deutschland und Europa verstärkt anknüpfen und einen Erfahrungsaustausch anbieten, um die Mobilität von Studierenden innerhalb der Region zu verbessern. Gewiss taugen die europäischen Erfahrungen mit dem Bologna-Prozess nicht zur unmittelbaren Nachahmung, da in Südostasien keinerlei Standardisierung angestrebt wird, wie es beim Europäischen System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen (European Credit Transfer and Accumulation System, ECTS) der Fall ist. Dennoch könnte es sich auch für den indonesischen beziehungsweise südostasiatischen Kontext als fruchtbar erweisen, einen genaueren Blick auf Erfolg und Scheitern spezifischer Maßnahmen zur Internationalisierung der Hochschullandschaft zu werfen.

Die massiven politischen Zweifel und Widerstände in Indonesien gegenüber der ASEAN-Wirtschaftsgemeinschaft sollten auf praktischer Ebene dazu anregen, die bislang von der EU aufgelegten Programme zur Förderung der AEC neu zu bewerten. Eine Schwierigkeit liegt darin, dass sich diese Programme bisher auf den Kapazitätenaufbau des ASEAN-Sekretariates konzentrierten, etwa für die Harmonisierung technischer Standards, aber die wichtigen Interessen

gruppen in den Mitgliedstaaten vernachlässigten. Ähnlich wie in Deutschland handelt es sich bei diesen überwiegend um kleine und mittelständische Unternehmen. Deshalb erscheint es zum Beispiel ratsam, einen offenen, praktisch orientierten Austausch zwischen deutschen und indonesischen Firmen über Chancen und Risiken des Eintritts in einen gemeinsamen Binnenmarkt zu fördern.

Bis zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Studie (September 2015) ist Indonesien außerdem Ideen für eine Weiterentwicklung der ASEAN ab 2016 schuldig geblieben. Von Seiten der Jokowi-Regierung war bisher wenig Konkretes darüber zu vernehmen, wie die ASEAN künftig aussehen könnte. Aus diplomatischen Kreisen heißt es, Grund dafür sei das Desinteresse der Regierung an der ASEAN im Besonderen sowie außenpolitischen Themen im Allgemeinen.<sup>172</sup> Auf diplomatischer Ebene sollte daher nachdrücklicher die Erwartung an Indonesien herangetragen werden, dass das Land als Motor regionaler Integration fungiert, zumal sich seine wachsende internationale Bedeutung aus seiner Rolle als regionale Führungsmacht speist. Deutschland und die EU sollten diese Auffassung energisch vertreten, um zu verhindern, dass Indonesien von seiner tradierten Rolle als Ideengeber und Agendasetter in der ASEAN abrückt. Grundsätzlich gilt es, die bestehenden Kooperationen mit Indonesien wie auch der ASEAN zu pflegen und gegebenenfalls auszubauen. Hier befinden sich Deutschland wie die EU in besonderer Position und Verantwortung: Keine anderen Akteure haben bislang so großes Interesse daran bekundet, regionale Integration und Institutionen zu fördern. Deutschland und Europa sind daher gut beraten, mit Staaten der Region wie Indonesien, die in vielerlei Hinsicht europäische strategische Kerninteressen teilen, intensiver zusammenzuarbeiten.

## Abkürzungsverzeichnis

AADMER	ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response
ACCT	ASEAN Convention on Counter-Terrorism
ACIA	ASEAN Comprehensive Investment Agreement
ADMM+	ASEAN Defense Minister Meeting Plus
AEC	ASEAN Economic Community
AHA Centre	ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management
AIPR	ASEAN Institute of Peace and Reconciliation

<sup>172</sup> Gespräche mit Vertretern des indonesischen Außenministeriums, Berlin, 16.6.2015.

AMCDRR	Asian Ministerial Conference on Disaster Risk Reduction
AMMTC	ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
APSC	ASEAN Political-Security Community
ASC	ASEAN Security Community
ARF	ASEAN Regional Forum
ARF-DiREx	ASEAN Regional Forum for Disaster Relief Exercise
ASAM	ASEAN Single Aviation Market
ASCC	ASEAN Socio-Cultural Community
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BNPB	Badan Nasional Penanggulangan Bencana (Nationale Behörde für den Katastrophenschutz)
BNPT	Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (Nationale Antiterrorismusbehörde)
CIFOR	Center for International Forestry Research
CSIS	Center for Strategic and International Studies
EAS	East Asian Summit
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System
G20	Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
GCTF	Global Counter-Terrorism Forum
HTTF	Haze Technical Task Force
IDSC	Indonesia Slot Coordinator
IISS	International Institute for Strategic Studies
JCLEC	Jakarta Centre for Law Enforcement Cooperation
JI	Jemaah Islamiyah (Islamische Gemeinschaft)
MAAS	Multilateral Agreement on Air Services
MAFLAFS	Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Air Freight Services
MAFLPAS	Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Passenger Air Services
MLA	Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters
MNLF	Moro National Liberation Front
MSC	Sub-Regional Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution
MoU	Memorandum of Understanding
MRA	Mutual Recognition Agreement
NAP DRR	National Action Plan for Disaster Risk Reduction
RSIS	S. Rajaratnam School of International Studies
SBY	Susilo Bambang Yudhoyono
SEANWFZ	Southeast Asian Nuclear Weapon-Free Zone
SOMTC	ASEAN Senior Officials Meeting on Transnational Crime
TAC	Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia
TCG	Tripartite Core Group
ZOPFAN	Zone of Peace, Freedom and Neutrality

## Lektüreempfehlung

*Felix Heiduk*

**Indonesiens Erneuerung? Chancen und Herausforderungen der Jokowi-Präsidentschaft**  
SWP-Aktuell 55/2014, August 2014